

Geschäftsverzeichnismrn. 7100, 7119, 7148 und 7213
Entscheid Nr. 43/2020 vom 12. März 2020

## ENTSCHEID

---

*In Sachen:* Klagen auf teilweise Nichtigerklärung des flämischen Verwaltungsdekrets vom 7. Dezember 2018, erhoben von Peter Verhaeghe und anderen, von der VoG « De Wakkere Burger » und anderen und von Hans Lammerant.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman und M. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

## I. Gegenstand der Klagen und Verfahren

a. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 22. Januar 2019 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 23. Januar 2019 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf teilweise Nichtigerklärung der Artikel I.3, II.1, II.18, II.28, II.53 und IV.273 des flämischen Verwaltungsdekrets vom 7. Dezember 2018 (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 19. Dezember 2018): Peter Verhaeghe, Denis Malcorps und Jan Crève, unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele, in Antwerpen zugelassen.

b. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 8. Februar 2019 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 11. Februar 2019 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf teilweise Nichtigerklärung desselben Dekrets: die VoG «De Wakkere Burger», die VoG «Straatego», Peter Verhaeghe, Claude Archer, Thomas Goorden und Wim Van Roy, unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele

c. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 19. März 2019 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 20. März 2019 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel II.25, III.81, III.82, III.87, III.88, III.89 und der Wortfolge «bis zur etwaigen Vernichtung» in Artikel III.80 desselben Dekrets: Peter Verhaeghe, Claude Archer, Thomas Goorden und Wim Van Roy, unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele.

Mit derselben Klageschrift beantragten die klagenden Parteien ebenfalls die einstweilige Aufhebung derselben Dekretsbestimmungen. In seinem Entscheid Nr. 97/2019 vom 6. Juni 2019, veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 7. Februar 2020, hat der Gerichtshof die Klage auf einstweilige Aufhebung zurückgewiesen.

d. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 17. Juni 2019 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 18. Juni 2019 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob Hans Lammerant Klage auf Nichtigerklärung von Artikel II.34 desselben Dekrets.

Diese unter den Nummern 7100, 7119, 7148 und 7213 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

Die Flämische Regierung, unterstützt und vertreten durch RA B. Martel, RA K. Caluwaert und RAin E. Loncke, in Brüssel zugelassen, hat Schriftsätze eingereicht, die klagenden Parteien haben Erwidierungsschriftsätze eingereicht, und die Flämische Regierung hat auch Gegenerwidierungsschriftsätze eingereicht.

Durch Anordnung vom 4. Dezember 2019 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter T. Merckx-Van Goey, in Vertretung des emeritierten Richters E. Derycke, und M. Pâques, beschlossen, dass die Rechtssachen verhandlungsreif sind, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 18. Dezember 2019 geschlossen und die Rechtssachen zur Beratung gestellt werden.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurden die Rechtssachen am 18. Dezember 2019 zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

## II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

### *In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen*

B.1. Die klagenden Parteien beantragen die teilweise Nichtigerklärung des flämischen Verwaltungsdekrets vom 7. Dezember 2018 (nachstehend: flämisches Verwaltungsdekret).

B.2.1. Das flämische Verwaltungsdekret enthält eine allgemeine Regelung einerseits zum Verhältnis zwischen dem Bürger und der Behörde und andererseits zur Organisation und der Arbeitsweise der Behörde. Es handelt sich um dabei um eine Koordinierung verschiedener Dekrete, die evaluiert und um neue Bestimmungen ergänzt wurden « mit dem Ziel, die Qualität der Dienstleistung der Behörden zu steigern und die interne Arbeitsweise effizienter zu gestalten. Digitalisierung und das Vermeiden administrativer Lasten ohne Mehrwert dienen dabei als Ausgangspunkt » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 3).

Ferner setzt das flämische Verwaltungsdekret die Bestimmungen der in Artikel I.2 dieses Dekrets erwähnten europäischen Richtlinien um.

B.2.2. Das flämische Verwaltungsdekret enthält, neben einigen allgemeinen Bestimmungen (Titel I), Bestimmungen zum Verhältnis zwischen den Bürgern und der Behörde (Titel II), organisatorische Bestimmungen (Titel III) sowie eine Reihe von Abänderungs- und Aufhebungsbestimmungen, um bestehende Dekrete mit dem neuen flämischen Verwaltungsdekret in Einklang zu bringen (Titel IV).

In Bezug auf das Verhältnis zwischen dem Bürger und der Behörde (Titel II) wird die Kommunikation zwischen den Bürgern und der Behörde geregelt (Kapitel I) sowie die Weise,

wie individuelle Verwaltungsakte (elektronisch) ausgetauscht werden und in elektronischer Form erstellt werden (Kapitel II). Ferner werden der Zugang zu Verwaltungsdokumenten (Kapitel III) und die Wiederverwendung behördlicher Informationen (Kapitel IV) sowie das Verfahren für das Einreichen und das Bearbeiten von Beschwerden, Meldungen und Vorschlägen (Kapitel V) geregelt.

In der Begründung heißt es zu diesem Titel II :

« En ce qui concerne la relation entre le citoyen et les autorités, l'idée est d'avoir une autorité ouverte qui se concentre encore davantage sur la communication, qui est accessible par voie électronique, qui met ses documents et ses informations à la disposition des citoyens et qui est ouverte à la participation des citoyens à la politique mais également aux services qu'elle fournit » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 3).

Die organisatorischen Bestimmungen (Titel III) beinhalten Bestimmungen zur Struktur der flämischen Verwaltung (Kapitel 1) sowie die Regelungen zur ordnungsgemäßen Verwaltung (Kapitel 2) und die Regeln bezüglich der Arbeitsweise der Flämischen Behörde (Kapitel 3). Der Dekretgeber hat zu diesem Titel erläutert :

« En ce qui concerne les règles relatives au fonctionnement des autorités, les structures existantes ou les prescriptions concernant la bonne gouvernance restent inchangées. Les règles portant sur le fonctionnement des autorités sont harmonisées et simplifiées. Il s'agit des règles relatives à la planification et au rapportage, à l'organisation de la politique de communication et à la politique en matière de statistiques, au transfert des données administratives électroniques, à la gestion et à la conservation des informations du secteur public, aux règles concernant les avis stratégiques, à l'audit interne et à la réglementation expérimentale et aux zones modérément réglementées » (ebenda).

B.2.3. Das flämische Verwaltungsdekret ist mit Ausnahme einiger Bestimmungen am 1. Januar 2019 in Kraft getreten (Artikel IV.277 des flämischen Verwaltungsdekrets).

#### *In Bezug auf die Zulässigkeit*

B.3.1. Die Flämische Regierung stellt das Interesse der klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7148 an der Nichtigerklärung der in dieser Rechtssache angefochtenen Artikel II.25, III.80 bis III.82 und III.87 bis III.89 des flämischen Verwaltungsdekrets in Abrede.

Die klagenden Parteien könnten weder von Artikel II.25, der die Möglichkeit vorsehe, ein analoges Verwaltungsdokument durch eine elektronische Kopie zu ersetzen, noch von den Artikeln III.80 bis III.82 und III.87 bis III.89, die die Verwaltung, die Aufbewahrung und die eventuelle Vernichtung von Verwaltungsdokumenten betreffen, unmittelbar und ungünstig betroffen sein. Die Klage der klagenden Parteien beruhe auf dem falschen Ansatz, nach dem die angefochtenen Bestimmungen zum Ziel hätten, Bürger an der Ausübung ihres verfassungsrechtlich verankerten Rechts auf Öffentlichkeit zu hindern, und nach dem diese Bestimmungen es den Behörden erlaubten, Verwaltungsdokumente, die Gegenstand eines Öffentlichkeitsantrags seien, « schnell » zu vernichten.

B.3.2. Da die Einrede der Unzulässigkeit mit der Tragweite der angefochtenen Bestimmungen zusammenhängt, deckt sich deren Prüfung mit derjenigen der Sache selbst.

B.4.1. In Bezug auf die Rechtssache Nr. 7213 macht die Flämische Regierung geltend, dass die Nichtigkeitsklage verspätet erhoben worden sei. Der einzige Klagegrund richte sich in Wirklichkeit nämlich nicht gegen den angefochtenen Artikel II.34 des flämischen Verwaltungsdekrets, sondern gegen die frühere Regelung, die Gegenstand von Artikel 13 des Dekrets vom 26. März 2004 « über die Öffentlichkeit der Verwaltung » gewesen und in die angefochtene Bestimmung übernommen worden sei.

B.4.2. Damit die Voraussetzungen des Artikels 3 § 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof erfüllt sind, muss eine Nichtigkeitsklage binnen einer Frist von sechs Monaten nach der Veröffentlichung der angefochtenen Norm eingereicht werden.

Wenn der Gesetzgeber eine alte Bestimmung in neue Rechtsvorschriften übernimmt und sich auf diese Weise deren Inhalt zu eigen macht, kann gegen die übernommene Bestimmung eine Klage binnen sechs Monaten nach ihrer Veröffentlichung eingereicht werden.

Wenn der Gesetzgeber sich jedoch auf eine rein gesetzgebungstechnische oder sprachliche Anpassung oder auf eine Koordination bestehender Bestimmungen beschränkt, wird nicht davon ausgegangen, dass er erneut Recht setzt, und sind die Einwände *ratione temporis*

unzulässig, sofern sie in Wirklichkeit gegen die bereits vorher vorhandenen Bestimmungen gerichtet sind.

Folglich ist zu prüfen, ob die Klage gegen neue Bestimmungen gerichtet ist oder ob sie nicht geänderte Bestimmungen betrifft.

B.4.3. Wie in B.2.1 erwähnt wurde, stellt das flämische Verwaltungsdekret eine Koordinierung verschiedener Dekrete dar, die evaluiert und um neue Bestimmungen ergänzt wurden. Der in der Rechtssache Nr. 7213 angefochtene Artikel II.34, der die absoluten Ausnahmen von der Öffentlichkeit der Verwaltung regelt, stimmt mit dem früheren Artikel 13 des Dekrets vom 26. März 2004 « über die Öffentlichkeit der Verwaltung » überein. Der Dekretgeber hat sich ausdrücklich dafür entschieden, die darin enthaltenen absoluten Ausnahmegründe beizubehalten. Folglich hat der Dekretgeber, durch die Annahme der angefochtenen Bestimmung, seinen Willen zum Ausdruck gebracht, erneut rechtsetzend tätig zu werden.

Die Klage in der Rechtssache Nr. 7123 ist zulässig *ratione temporis*.

B.4.4. Die Flämische Regierung stellt ferner das Interesse der klagenden Partei in der Rechtssache Nr. 7213 an der Nichtigerklärung der Artikel II.34 Nrn. 2 bis 6 des flämischen Verwaltungsdekrets in Abrede. Die klagende Partei hätte ausschließlich ein Interesse an der Nichtigerklärung von Artikel II.34 Nr. 1, auf dessen Grundlage ein von ihr gestellter Öffentlichkeitsantrag abgelehnt worden sei.

B.4.5. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof erfordern, dass jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte; demzufolge ist die Popularklage nicht zulässig.

B.4.6. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 7213 ist Arbeitnehmer bei der VoG « Vredesactie » und nimmt im Bereich des Waffenhandels und der internationalen Beziehungen Recherchetätigkeiten wahr. Sie übt im Rahmen dieser Recherchetätigkeiten das Recht auf Öffentlichkeit der Verwaltung aus.

Sie kann folglich vom angefochtenen Artikel II.34, der Ausnahmen vom Recht auf Öffentlichkeit der Verwaltung vorsieht, unmittelbar und ungünstig betroffen sein. Der Umstand, dass ein früherer, von ihr gestellter Antrag auf Öffentlichkeit der Verwaltung nach Artikel II.34 Nr. 1 abgelehnt worden ist, reicht nicht aus, um schlussfolgern zu können, dass sie kein Interesse an der Nichtigerklärung dieser Bestimmung in ihrer Gesamtheit habe.

B.5.1. Die Flämische Regierung macht schließlich geltend, dass die Klagegründe in den Rechtssachen Nrn. 7100, 7119, 7148 und 7213 teilweise unzulässig seien, weil sie unmittelbar aus einem Verstoß gegen internationale Bestimmungen oder Rechtsakte der Europäischen Union abgeleitet seien beziehungsweise weil sie nicht hinreichend dargelegt worden seien.

B.5.2. Der Gerichtshof ist befugt, gesetzeskräftige Normen anhand der Regeln zur Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Föderalstaat, Gemeinschaften und Regionen sowie anhand der Artikel von Titel II (« Die Belgier und ihre Rechte ») und der Artikel 143 § 1, 170, 172 und 191 der Verfassung zu prüfen.

Alle Einwände beziehen sich auf einen Verstoß gegen eine oder mehrere dieser Regeln, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleistet.

Soweit die klagenden Parteien ferner auch völkerrechtliche Vertragsbestimmungen und Rechtsakte der Europäischen Union, erwähnen, prüft der Gerichtshof diese nur insoweit, als ein Verstoß gegen die vorerwähnten Verfassungsbestimmungen in Verbindung mit den vorerwähnten Bestimmungen und Akten geltend gemacht wird. In diesem Umfang sind die Einwände zulässig.

B.5.3. Um den Erfordernissen nach Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof zu entsprechen, müssen die in der Klageschrift vorgebrachten Klagegründe angeben, welche Vorschriften, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleistet, verletzt wären und welche Bestimmungen gegen diese Vorschriften verstoßen würden, und darlegen, in welcher Hinsicht diese Vorschriften durch die fraglichen Bestimmungen verletzt würden.

Die von den klagenden Parteien geltend gemachten Klagegründe in den Rechtssachen Nrn. 7100, 7119 und 7148 entsprechen nur teilweise diesen Anforderungen, da einige Klagegründe nur sehr knapp und zweideutig sind.

Der Gerichtshof prüft die Klagegründe, insofern sie die vorerwähnten Erfordernisse erfüllen.

### *Zur Hauptsache*

B.6. Die zweiundzwanzig Klagegründe, die in den vier Antragschriften dargelegt wurden, sind hauptsächlich abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10, 11, 19, 22, 23 und 32 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit den Artikeln 6, 8, 10 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit anderen internationalen Normen und allgemeinen Rechtsgrundsätzen.

Aus der Prüfung der Klagegründe geht hervor, dass der Gerichtshof über die Verfassungsmäßigkeit folgender Aspekte der angefochtenen Regelung zu befinden hat :

#### I. In Bezug auf die allgemeinen Bestimmungen :

Anwendung des flämischen Verwaltungsdekrets auf Investmentgesellschaften der Flämischen Behörde: Artikel I.3, II.1, II.18, II.28, II.53 und IV.27.3 (einziger Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7100);

#### II. In Bezug auf das Verhältnis zwischen den Bürgern und der Behörde:

a) Grundsätze im Bereich der Kommunikation zwischen den Bürgern und der Behörde: Artikel II.7 und II.8 des flämischen Verwaltungsdekrets (erster und zweiter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119);

b) elektronischer Austausch von Nachrichten: Artikel II.22 und II.23 des flämischen Verwaltungsdekrets (dritter und vierter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119);

c) Ersetzung analoger Verwaltungsdokumente durch elektronische Kopien: Artikel II.25 des flämischen Verwaltungsdekrets (fünfter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 und erster Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7148);

d) Zugang zu Verwaltungsdokumenten:

1. Grundsatz des Rechts auf Einsicht, eine Abschrift oder Erläuterungen: Artikel II.31 des flämischen Verwaltungsdekrets (sechster Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119);

2. Ausnahmen von der Öffentlichkeit der Verwaltungsdokumente: Artikel II.34, II.35, II.36 und II.38 des flämischen Verwaltungsdekrets (siebter bis zehnter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 und einziger Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7213);

3. Antrags- und Widerspruchsverfahren: Artikel II.40, II.41, II.49 und II.50 des flämischen Verwaltungsdekrets (elfter bis vierzehnter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119);

e) Beschwerden: Artikel II.76 und II.77 des flämischen Verwaltungsdekrets (fünfzehnter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119);

III. In Bezug auf die organisatorischen Bestimmungen:

Vernichtung von Verwaltungsdokumenten: Artikel III.80 bis III.82 und III.87 bis III.89 des flämischen Verwaltungsdekrets (sechzehnter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 und zweiter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7148);

IV. In Bezug auf die Aufhebungsbestimmungen :

Aufhebung des Dekrets vom 26. März 2004 « über die Öffentlichkeit der Verwaltung »: Artikel IV.273 Nr. 4 des flämischen Verwaltungsdekrets (einziger Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7100 und siebzehnter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119);

V. Fehlen einer Stellungnahme der Datenschutzbehörde : die in den anderen Klagegründen angefochtenen Bestimmungen (achtzehnter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119).

*I. In Bezug auf die allgemeinen Bestimmungen: die Anwendung des flämischen Verwaltungsdekrets auf die Investmentgesellschaften der Flämischen Behörde (einziger Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7100)*

B.7. Der einzige Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7100 richtet sich gegen die Artikel I.3, II.1, II.18, II.28, II.53 und IV.273 des flämischen Verwaltungsdekrets. Die klagenden Parteien führen an, dass diese Bestimmungen dazu führten, dass die Investmentgesellschaften der Flämischen Behörde von der Regelung in Titel II Kapitel 1 bis 4 des flämischen Verwaltungsdekrets ausgenommen seien, und sie folglich das Recht auf Öffentlichkeit der Verwaltungsdokumente auf diskriminierende Weise verletztten.

B.8.1. Im ersten Teil des einzigen Klagegrunds führen die klagenden Parteien an, dass der Dekretgeber die Investmentgesellschaften aus dem Begriff « Flämische Behörde » im Sinne seiner Definition in Artikel I.3 des flämischen Verwaltungsdekrets herausgenommen habe und so eine « allgemeine Ausnahmeregelung » für die Investmentgesellschaften der Flämischen Behörde vorgesehen habe.

B.8.2. Artikel I.3 des flämischen Verwaltungsdekrets, der in Abschnitt 1 (« Definitionen in Bezug auf den Anwendungsbereich ») von Titel I (« Allgemeine Bestimmungen ») Kapitel 2 (« Definitionen ») des flämischen Verwaltungsdekrets enthalten ist, bestimmt:

« Dans le présent décret, on entend par :

1° Autorité flamande :

- a) le Parlement flamand, ses services et les institutions liées au Parlement flamand;
- b) les services autonomes placés sous la surveillance du Parlement flamand;
- c) le Gouvernement flamand et les cabinets des membres du Gouvernement flamand;
- d) l'administration flamande;

- e)* les gouverneurs de province et les commissaires d'arrondissement;
- f)* les organismes publics flamands n'appartenant pas à l'administration flamande;
- g)* les organes consultatifs flamands;
- h)* les juridictions administratives flamandes.

2° administration flamande :

*a)* les départements :

*b)* les agences autonomisées internes sans personnalité juridique;

*c)* les agences autonomisées internes dotées de la personnalité juridique;

*d)* les agences autonomisées externes de droit public;

*e)* les agences autonomisées externes de droit privé, à l'exception des sociétés d'investissement de l'Autorité flamande;

*f)* le Service des Juridictions de Gouvernance;

*g)* l'Inspection de l'enseignement;

3° organes consultatifs flamands :

[...];

4° les organismes publics flamands n'appartenant pas à l'administration flamande :

[...]

*w)* la Société de Reconversion pour le Limbourg;

*x)* la Société de participation pour la Flandre;

*y)* la Société flamande de Participation;

5° autorités locales :

[...];

6° institutions investies d'une mission de service public : [...]

[...];

7° instances environnementales : [...]

[...];

8° autorités externes :

[...] ».

B.9.1. Eines der Ziele des flämischen Verwaltungsdekrets ist, die Anwendungsbereiche der verschiedenen Dekrete, die in das flämische Verwaltungsdekret aufgenommen wurden, zu harmonisieren. Obwohl der Dekretgeber « einen einzigen Anwendungsbereich für alle Bestimmungen des Verwaltungsdekrets [...] für nicht machbar und nicht wünschenswert » erachtete, war es ihm « dennoch wichtig, dass der Anwendungsbereich auf einheitliche Weise und auf der Grundlage derselben Begriffe formuliert wird » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 17). Aus diesen Gründen hat er in Artikel I.3 des flämischen Verwaltungsdekrets « einen Begriffsrahmen eingeführt, der so eindeutig wie möglich den Inhalt der Begriffe festlegt, [...] die im Verwaltungsdekret [verwendet werden] » (*ebenda*).

Der Begriff « Flämische Behörde » im Sinne der Definition in Artikel I.3 Nr. 1 des flämischen Verwaltungsdekrets ist eine Sammelbezeichnung für einige Einrichtungen oder Gruppen von Einrichtungen. Er umfasst unter anderem die « Flämische Verwaltung » und die « flämischen öffentlichen Einrichtungen, die nicht zur Flämischen Verwaltung gehören », die ihrerseits in Artikel I.3 Nr. 2 beziehungsweise Artikel I.3 Nr. 4 desselben Dekrets definiert sind.

B.9.2. Die « Investmentgesellschaften der Flämischen Behörde » werden ausdrücklich aus dem Begriff « Flämische Verwaltung » herausgenommen (Artikel I.3 Nr. 2 Buchstabe *e*). Wie in den Vorarbeiten erklärt wird, handelt es sich dabei um privatrechtlich organisierte, extern verselbständigte Agenturen, die im Dekret vom 7. Mai 2004 « über die Investmentgesellschaften der Flämischen Behörde » erwähnt sind, nämlich die AG « Participatiemaatschappij Vlaanderen », de AG « Limburgse Reconvertiemaatschappij » und die AG « Vlaamse Participatiemaatschappij » (*ebenda*).

Diese Investmentgesellschaften werden « wegen der Art ihrer Tätigkeiten » (*ebenda*) unter den Begriff der « flämischen öffentlichen Einrichtungen, die nicht zur Flämischen Verwaltung gehören », gefasst und sind deswegen *nominatim* in Artikel I.3 Nr. 4 Buchstaben *w*) bis *y*) erwähnt.

B.10.1. Entsprechend der Ansicht der Flämischen Regierung ist festzustellen, dass der angefochtene Artikel I.3 des flämischen Verwaltungsdekrets nicht die von den klagenden Parteien zugrunde gelegte Tragweite hat.

Diese Bestimmung soll nicht den Anwendungsbereich der verschiedenen Teile des flämischen Verwaltungsdekrets bestimmen. Sie sieht nämlich bloß einen Begriffsrahmen vor, der im flämischen Verwaltungsdekret verwendet wird, um den Anwendungsbereich der unterschiedlichen Teile dieses Dekrets zu bestimmen. Die Herausnahme der Investmentgesellschaften der Flämischen Behörde aus bestimmten Teilen des flämischen Verwaltungsdekrets ist daher auch nicht die Folge des angefochtenen Artikels I.3, sondern der Bestimmung, die den Anwendungsbereich des betreffenden Teils des flämischen Verwaltungsdekrets festlegt.

Darüber hinaus gehen die klagenden Parteien zu Unrecht davon aus, dass die Investmentgesellschaften der Flämischen Behörde nicht unter den Begriff «Flämische Behörde» fielen. Als Teil der «flämischen öffentlichen Einrichtungen, die nicht zur Flämischen Verwaltung gehören», fallen sie sehr wohl unter diesen Begriff (Artikel I.3 Nr. 1 Buchstabe *f*) und Nr. 4 Buchstaben *w*), *x*) und *y*)).

B.10.2. Der erste Teil des einzigen Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7100 beruht auf einer falschen Auslegung des damit angefochtenen Artikels I.3 und ist deshalb nicht begründet.

B.11.1. Der zweite Teil des einzigen Klagegrunds richtet sich gegen Artikel II.1 des flämischen Verwaltungsdekrets, der den Anwendungsbereich von Kapitel 1 (« Kommunikation zwischen den Bürgern und der Behörde ») von Titel II (« Verhältnis zwischen den Bürgern und der Behörde ») des flämischen Verwaltungsdekrets festlegt. Nach dieser Bestimmung gilt dieses Kapitel für:

« 1° l'Autorité flamande, à l'exception des sociétés d'investissement de l'Autorité flamande;

2° les autorités locales, sauf en ce qui concerne les articles II.4, II.8, II.9, II.11, premier alinéa et II.12.

Les articles II.3, premier alinéa, II.5, II.6, deuxième, troisième et quatrième alinéas, II.16 et II.17 s'appliquent également aux sociétés d'investissement de l'Autorité flamande, aux institutions ayant une mission de service public, en ce qui concerne leur mission de service public, et aux instances environnementales en ce qui concerne leurs responsabilités, fonctions ou services environnementaux ».

B.11.2. Nach Ansicht der klagenden Parteien verletzt der angefochtene Artikel II.1 des flämischen Verwaltungsdekrets die Artikel 10 und 11 der Verfassung, sofern die Investmentgesellschaften aus dem Anwendungsbereich der Bestimmungen in Bezug auf die « Kommunikation zwischen den Bürgern und der Behörde » herausgenommen würden, während die anderen Einrichtungen der Flämischen Behörde und die lokalen Behörden diese Bestimmungen beachten müssten.

B.12. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.13.1. In den Vorarbeiten heißt es zum Anwendungsbereich der Bestimmungen in Bezug auf die « Kommunikation zwischen den Bürgern und der Flämischen Behörde » wie folgt:

« Le chapitre est en principe applicable à toutes les instances des autorités flamandes et locales, mais l'obligation d'information repose uniquement sur les instances qui élaborent une politique ou édictent une réglementation ou qui fournissent des services directs aux citoyens. Pour les sociétés d'investissement flamandes, les prescriptions de ce chapitre pourraient nuire à leur bon fonctionnement. C'est pourquoi elles sont soumises à un régime spécifique : elles sont soumises aux mêmes obligations que les organismes dotés d'une mission publique.

Les sociétés d'investissement se positionnent en partie sur les marchés privés, où il est important de conserver une certaine distance par rapport à l'image publique. Il est donc crucial que les sociétés d'investissement ne soient pas trop associées aux pouvoirs publics par les entrepreneurs et les entreprises auxquels elles s'adressent.

Au sein du département [de l'Économie, des Sciences et de l'Innovation], des conventions spécifiques s'appliquent en ce qui concerne les informations qui sont activement

communiquées au nom des sociétés d'investissement : ce ne sont pas les sociétés d'investissement elles-mêmes, mais l'Agence flamande 'Innoveren en Ondernemen' (Vlaio) qui se charge de cette communication, dans le respect du style de communication de l'autorité flamande. Pour les sociétés d'investissement, il existe par exemple des accords clairs entre, d'une part, Vlaio, en tant qu'agence exécutante qui représente la porte d'entrée de l'autorité flamande pour les entreprises et les entrepreneurs et, d'autre part, les sociétés d'investissement concernant les informations activement communiquées par Vlaio relativement à l'offre des sociétés d'investissement. L'idée est de créer un 'one-stop-shop' [guichet unique] pour les entrepreneurs concernant l'offre (publique) disponible pour ceux-ci. En outre, Vlaio tient également ce rôle pour des organisations privées (par exemple les organisations d'employeurs, les banques, les incubateurs, les universités, etc.) qui, grâce à des subventions ou dans le cadre d'une mission publique, créent une offre pour les entrepreneurs et les entreprises. Vlaio a, pour cette raison, édité des brochures présentant l'offre de financement de ces sociétés d'investissement, les mesures de la [Société de participation pour la Flandre] et [la Société de reconversion pour le Limbourg] figurent dans la banque de données des subventions, des permanences communes sont organisées, etc. En ce sens, il faut considérer que l'imposition distincte de cette obligation aux sociétés d'investissement peut porter atteinte au choix politique qui a été opéré de travailler avec un seul 'front-office' intégré » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 30).

B.13.2. Die Ungleichbehandlung zwischen den Investmentgesellschaften der Flämischen Behörde im Sinne von Artikel I.3 Nr. 4 Buchstaben w), x) und y) des flämischen Verwaltungsdekrets und den anderen Einrichtungen der Flämischen Behörde und den lokalen Behörden im Sinne von Artikel I.3 Nrn. 1 und 5 desselben Dekrets beruht auf einem objektiven Kriterium und ist nicht sachlich ungerechtfertigt.

Der Dekretgeber durfte den Standpunkt vertreten, dass es für die Investmentgesellschaften, die teilweise auf dem privaten Markt aktiv sind, von wesentlicher Bedeutung ist, dass sie « eine gewisse Distanz zum hoheitlichen Erscheinungsbild [...] wahren » und « durch die Unternehmer und die Unternehmen, gegenüber denen sie Dienstleistungen erbringen, nicht zu stark mit dem Staat in Verbindung gebracht werden » (ebenda). Es ist im Lichte dieses legitimen Ziels sachdienlich, dass die Investmentgesellschaften teilweise aus dem Anwendungsbereich der Bestimmungen in Bezug auf die « Kommunikation zwischen der Behörde und den Bürgern » herausgenommen werden.

B.13.3. Die angefochtene Bestimmung hat außerdem keine unverhältnismäßigen Folgen.

Wie sich aus Artikel II.1 Absatz 2 des flämischen Verwaltungsdekrets ergibt, werden die Investmentgesellschaften nicht vollständig aus dem Anwendungsbereich der Bestimmungen in Bezug auf die « Kommunikation zwischen den Bürgern und der Behörde » herausgenommen.

Sie trifft nämlich die Verpflichtung zur Wahl eines geeigneten Mittels, um Informationen richtig zu verwalten (Artikel II.3 Absatz 1), die Verpflichtung zur Mitwirkung bei dem Ausbau gemeinsamer Datenquellen mit Basisinformationen (Artikel II.5), die Verpflichtung, jede Person zu helfen, die Informationen sucht (Artikel II.6 Absätze 2 bis 4), und die Verpflichtung bezüglich der Zugänglichkeit von Websites und mobilen Anwendungen (Artikel II.16 und II.17).

Ausweislich der Vorarbeiten wird die aktive Informationsbereitstellung namens der Investmentgesellschaften außerdem von der Vlaamse Agentschap Innoveren en Ondernemen, der sogenannten « Vlaio », wahrgenommen. Diese intern verselbständigte Agentur ohne Rechtspersönlichkeit unterliegt als Teil der Flämischen Verwaltung gemäß Artikel I.3 Nr. 2 Buchstabe *b*) des flämischen Verwaltungsdekrets allen Bestimmungen von Kapitel 1 (« Kommunikation zwischen den Bürgern und der Behörde ») von Titel II des flämischen Verwaltungsdekrets. Der Dekretgeber wollte daher « einen One-Stop-Shop [...] für Unternehmer bezüglich des (behördlichen) Angebots, das für sie verfügbar ist », einführen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 30). Diese politische Entscheidung, die Vlaamse Agentschap Innoveren en Ondernemen mit der aktiven Informationsbereitstellung namens der Investmentgesellschaften zu beauftragen, fällt in die Ermessensfreiheit des Dekretgebers. Er durfte den Standpunkt vertreten, dass diese politische Entscheidung beeinträchtigt würde, wenn neben dieser Agentur auch die Investmentgesellschaften selbst den Verpflichtungen zur aktiven Informationsbereitstellung unterworfen wären.

Die in dem angefochtenen Artikel II.1 des flämischen Verwaltungsdekrets enthaltene Ungleichbehandlung zwischen den Investmentgesellschaften der Flämischen Behörde und den anderen Einrichtungen der Flämischen Behörde und den lokalen Behörden ist folglich nicht sachlich ungerechtfertigt.

B.13.4. Der zweite Teil des einzigen Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7110 ist also unbegründet.

B.14.1. Der dritte Teil des einzigen Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7100 richtet sich gegen Artikel II.18 des flämischen Verwaltungsdekrets, der den Anwendungsbereich von

Kapitel 2 (« Individuelle Verwaltungsakte ») von Titel II des flämischen Verwaltungsdekrets festlegt. Nach dieser Bestimmung gilt dieses Kapitel für:

« 1° l'Autorité flamande, à l'exception des sociétés d'investissement de l'Autorité flamande;

2° les autorités locales ».

B.14.2. Nach Ansicht der klagenden Parteien verletzt der angefochtene Artikel II.18 des flämischen Verwaltungsdekrets die Artikel 10 und 11 der Verfassung, sofern die Investmentgesellschaften aus dem Anwendungsbereich der Bestimmungen von Kapitel 2 von Titel II des flämischen Verwaltungsdekrets herausgenommen würden, während die anderen Einrichtungen der Flämischen Behörde und die lokalen Behörden diese Bestimmungen beachten müssten.

B.15.1. Kapitel 2 von Titel II des flämischen Verwaltungsdekrets betrifft die « individuellen Verwaltungsakte ». Es regelt « den Austausch von Nachrichten zwischen einer Behörde im Sinne von Artikel II.18 und Benutzern, sofern diese Nachrichten Rechtsfolgen im Rahmen der Anwendung gesetzlicher oder verordnungsrechtlicher Bestimmungen herbeiführen sollen » (Artikel II.19). Ferner betrifft es die Erstellung von Verwaltungsdokumenten in elektronischer Form und die Ersetzung analoger Verwaltungsdokumente durch elektronische Kopien.

B.15.2. In den Vorarbeiten wird der Herausnahme der Investmentgesellschaften aus dem Anwendungsbereich von Kapitel 2 (« Individuelle Verwaltungsakte ») von Titel II des flämischen Verwaltungsdekrets damit begründet, dass « die Tätigkeiten der Investmentgesellschaften nicht als administrative Rechtshandlungen eingestuft werden können » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 46).

B.15.3. Aus dem Dekret vom 7. Mai 2004 « über die Investmentgesellschaften der Flämischen Behörde » geht hervor, dass die darin erwähnten Investmentgesellschaften, die ebenfalls *nominatim* in Artikel I.3 Nr. 4 Buchstaben w) bis y) des flämischen Verwaltungsdekrets erwähnt sind, privatrechtlich organisierte, extern verselbständigte Agenturen sind, die die Rechtsform einer Aktiengesellschaft haben. Solche juristischen Personen des Privatrechts sind grundsätzlich nicht befugt, verbindliche Entscheidungen

gegenüber Dritten zu erlassen (Kass., 13. Juni 2013, C.12.0458.F; 14. Februar 1997, C.96.0211.N). Aus dem Dekret vom 7. Mai 2004 geht nicht hervor und auch die klagenden Parteien weisen nicht nach, dass dies der Fall wäre.

Die klagenden Parteien weisen bloß darauf hin, dass die Investmentgesellschaften den Rechtsvorschriften über hoheitliche Aufträge unterlägen. Wie bereits vom Staatsrat festgestellt worden ist, führt dies gleichwohl nicht zu der Schlussfolgerung, dass die Investmentgesellschaften, wenn sie Entscheidungen gemäß diesen Rechtsvorschriften treffen, als Verwaltungsbehörde handeln (vgl. StR, 8. August 2011, Nr. 214.772) (siehe StR, 8. August 2011, Nr. 214.772). Die betreffenden Rechtsvorschriften können nämlich auch auf Privatpersonen Anwendung finden und die Entscheidungen, die aufgrund ihrer Anwendung zustande kommen, schaffen keine Verpflichtungen für Dritte.

Da die Investmentgesellschaften juristische Personen des Privatrechts sind, die solche Entscheidungen grundsätzlich nicht erlassen können, ist es gerechtfertigt, dass sie aus dem Anwendungsbereich der Bestimmungen, die solche Entscheidungen betreffen, herausgenommen werden.

B.15.4. Der dritte Teil des einzigen Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7100 ist also unbegründet.

B.16. Im vierten und fünften Teil des einzigen Klagegrunds fechten die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7100 die Artikel II.28 und II.53 des flämischen Verwaltungsdekrets an, sofern diese Bestimmungen die Investmentgesellschaften der Flämischen Behörde aus dem Anwendungsbereich der Regelung in Bezug auf die « Öffentlichkeit der Verwaltung » und die « Wiederverwendung behördlicher Informationen » herausnehmen.

B.17.1. Nach den Artikeln II.28 und II.53 des flämischen Verwaltungsdekrets finden die Bestimmungen von Kapitel 3 (« Zugang zu Verwaltungsdokumenten ») und Kapitel 4 (« Wiederverwendung behördlicher Informationen ») von Titel II des flämischen Verwaltungsdekrets Anwendung auf « die Flämische Behörde ».

Wie in B.10.1 erwähnt wurde, fallen die Investmentgesellschaften der Flämischen Behörde als « flämische öffentliche Einrichtungen, die nicht zur Flämischen Verwaltung gehören »,

unter den Begriff « Flämische Behörde » (Artikel I.3 Nr. 1 Buchstabe *f*) und Nr. 4 Buchstaben *w*) bis *y*). Folglich fallen sie sehr wohl in den Anwendungsbereich von Titel II Kapitel 3 und 4 des flämischen Verwaltungsdekrets.

B.17.2. Der vierte und der fünfte Teil des einzigen Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7100 beruhen auf einer falschen Auslegung der damit angefochtenen Artikel II.28 und II.53 des flämischen Verwaltungsdekrets und sind deshalb nicht begründet.

B.18. Schließlich richtet sich der sechste Teil des einzigen Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7100 gegen Artikel IV.273 Nr. 4 des flämischen Verwaltungsdekrets, der die Aufhebung des Dekrets vom 26. März 2004 « über die Öffentlichkeit der Verwaltung » vorsieht.

Dieser Einwand entspricht dem Einwand, der im siebzehnten Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 angeführt wird, und wird unten in B.79 untersucht.

## *II. In Bezug auf das Verhältnis zwischen den Bürgern und der Behörde*

### *a) Die Grundsätze im Bereich der Kommunikation zwischen den Bürgern und der Behörde (erster und zweiter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119)*

B.19. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7119 wenden sich in ihrem ersten und zweiten Klagegrund gegen Artikel II.7 Absätze 1 und 6 und Artikel II.8 des flämischen Verwaltungsdekrets, die Bestandteil der Regelungen bezüglich der « Kommunikation zwischen den Bürgern und der Behörde » (Kapitel 1 von Titel II) sind, insbesondere der « Grundsätze in Bezug auf das Informieren und die Beteiligung » (Abschnitt 2).

Das Kapitel über die « Kommunikation zwischen den Bürgern und der Behörde » umfasst die Bestimmungen über die sogenannte « aktive Öffentlichkeit » in der Fassung der früheren Regelung im Dekret vom 26. März 2004 « über die Öffentlichkeit der Verwaltung » und im Dekret vom 17. Juni 2016 « zur Festlegung der Normen für die flämische behördliche Kommunikation ». Es betrifft die Regelungen über die Bereitstellung von Informationen seitens der Behörde auf eigene Initiative.

B.20.1. Der im ersten Klagegrund angefochtene Artikel II.7 Absätze 1 und 6 des flämischen Verwaltungsdekrets bestimmt:

« Les citoyens ont, eux-mêmes ou par l'intermédiaire de leur représentant mandaté, un accès consolidé et axé sur le citoyen aux données les concernant, détenues par les instances publiques visées à l'article II.1.

[...]

Cet accès ne peut être utilisé que par le citoyen pour accéder à ses données et ne peut être utilisé à aucune autre fin.

[...] ».

B.20.2. Die klagenden Parteien machen geltend, dass diese Bestimmungen den « konsolidierten und bürgerbezogenen Zugang » des Bürgers auf « die ihn betreffenden Daten » beschränkten. Der Interesse habende Bürger habe mithin keinen Zugang zu Daten, die für ihn von Interesse seien, sich jedoch nicht auf ihn bezögen. Dies sei im Lichte der im Klagegrund angeführten Referenznormen nicht sachlich gerechtfertigt.

B.21.1. Wie oben dargelegt wurde, ist der angefochtene Artikel II.7 Bestandteil der Bestimmungen, die die « aktive Öffentlichkeit » der Verwaltung regeln. Diese Bestimmung soll für die Bürger eine virtuell zentralisierte Plattform schaffen, die ihnen eine Übersicht der sie betreffenden Daten gibt, über die die Flämische Behörde, die lokalen Behörden und die externen Behörden verfügen, einschließlich ihrer Interaktionen mit diesen Behörden (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, SS. 35-36). Es handelt sich dabei unter anderem um Daten zu natürlichen oder juristischen Personen, Informationen über laufende Verfahren und Informationen über Rechte, die sich aus Rechtsvorschriften ergeben und die aus den Daten zu der betroffenen Person abgeleitet werden können (Artikel II.7 Absatz 3). Die zentralisierte Plattform soll dem Bürger folglich mehr Einblick in die Verwendung seiner Daten durch die Behörde gewähren sowie den Sachstand zu laufenden Anträgen und sonstigen Verfahren bündeln und es dem Bürger ermöglichen, sich darüber auf dem Laufenden zu halten. Überdies können die Bürger über diese Plattform aktiv über Anpassungen zu den Daten und dem Sachstand bezüglich laufender Verfahren sowie über mögliche Rechte und Dienste, die für sie relevant sind, informiert werden (ebenda, SS. 35-36).

B.21.2. Der Dekretgeber wies darauf hin, dass « ein konsolidierter und bürgerbezogener Zugang beinhaltet, dass die Daten unter Berücksichtigung des Standpunkts des Bürgers angezeigt werden, wodurch Daten aus verschiedenen Verwaltungsebenen oder aus verschiedenen Organisationen, die sich auf einen spezifischen Bereich beziehen, zusammen angezeigt werden können » (ebenda, S. 35). Der Dekretgeber war sich dessen bewusst, dass über diese zentralisierte Plattform « potentiell viele Daten aus verschiedenen Quellen auf eine benutzerfreundliche Art und Weise abrufbar sein [werden] » (ebenda, S. 36). Es ist daher auch nicht ungerechtfertigt, dass der Dekretgeber zur Verhinderung eines möglichen Missbrauchs und zur Wahrung der Rechte und Freiheiten der Bürger festgelegt hat, dass der Zugang des Bürgers auf die ihn betreffenden Daten beschränkt ist und dass der Zugang zu keinem anderen Zweck benutzt werden darf.

Entsprechend der Auffassung der Flämischen Regierung ist außerdem festzustellen, dass die angefochtene Bestimmung nicht gegen die « passive » Öffentlichkeit der Verwaltung im Sinne von Artikel 32 der Verfassung verstößt. Folglich kann der Bürger einen Zugang zu den Verwaltungsdokumenten, die sich nicht auf ihn beziehen und die er daher nicht über diese zentralisierte Plattform abrufen kann, über das Verfahren, das in Kapitel 3 (« Zugang zu Verwaltungsdokumenten ») von Titel II des flämischen Verwaltungsdekrets geregelt ist, beantragen.

B.21.3. Angesichts der vorstehenden Ausführungen verletzt die angefochtene Bestimmung die im Klagegrund erwähnten Verfassungs- und internationalen Bestimmungen nicht.

Der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 ist unbegründet.

B.22.1. Der im zweiten Klagegrund angefochtene Artikel II.8 des flämischen Verwaltungsdekrets bestimmt:

« Si le Gouvernement flamand souhaite assurer la participation des citoyens à la préparation, à la mise en œuvre ou à l'évaluation de sa politique, il doit en informer les citoyens au moins par le biais du portail de consultation sur le site internet central de l'Autorité flamande ».

B.22.2. Die klagenden Parteien führen an, dass diese Bestimmung ausschließlich die Mitteilung der Beteiligungsmöglichkeit « über das Konsultationsportal auf der zentralen Website der Flämischen Behörde » vorsehe. Die Personen, die keinen Zugang zu Computerezubehör hätten, würden daher gegenüber denjenigen diskriminiert, die über dieses verfügten.

B.23.1. In den Vorarbeiten wurde der angefochtene Artikel II.8 wie folgt näher erläutert:

« Cet article s'inscrit dans l'évolution vers une politique active ouverte et consacre le principe d'une plateforme de consultation centrale. Il s'agit ici de consulter les citoyens sur des notes d'orientation, des projets de notes, des livres verts et des livres blancs et d'importants avant-projets de décrets et de projets d'arrêtés d'exécution (via ' notice and comment ' (avis et commentaires) mais également sur des initiatives prises par d'autres autorités et ayant un effet sur les compétences flamandes (par exemple UE)) ou éventuellement sur l'évaluation d'importants décrets ou arrêtés existants.

La consultation et la participation doivent être individualisées. Cet article n'impose donc pas d'obligation de consulter. Il relève du pouvoir du Gouvernement flamand ou des ministres de décider si la consultation est utile dans le cadre du processus décisionnel relatif à une initiative politique déterminée.

La disposition signifie que lorsque la consultation est jugée utile, le but est de rendre la participation aisément accessible à tous en prévoyant une plateforme de consultation centrale. La disposition implique également que les résultats de la consultation soient transparents. Les principes relatifs à une consultation de qualité et au feedback concernant les résultats peuvent être établis par le Gouvernement flamand (par voie de circulaires). L'on peut songer à une obligation d'indiquer, dans la note au Gouvernement flamand (pour les projets d'arrêtés) ou dans l'exposé des motifs (pour les avant-projets de décrets), quelles suites ont été réservées en matière de consultation.

Des directives plus détaillées doivent en tout état de cause tenir compte des principes de la Convention d'Aarhus en matière de consultation :

- les informations disponibles concernant le contenu de l'initiative politique doivent être mises à disposition de manière accessible;
- la participation doit être organisée à un moment adéquat;
- le public concerné/les citoyens concernés doivent pouvoir réagir à l'initiative politique;
- toutes les réactions et tous les avis reçus sont rendus publics, s'ils ne sont pas manifestement déraisonnables, dénués de contenu ou offensants » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, SS. 37-38).

B.23.2. Die angefochtene Bestimmung sieht eine zentrale Plattform vor, über die die Behörde die Bürger im Rahmen der Entscheidungsfindung bezüglich politischer Initiativen freiwillig konsultieren kann.

Im Gegensatz zu dem, was die klagenden Parteien offenbar vortragen, soll diese Bestimmung die Weise der Bekanntmachung der Beteiligungsmöglichkeit der Bürger nicht abschließend regeln. Wie sich aus ihrem Wortlaut und den vorerwähnten Vorarbeiten ergibt, beschränkt sich diese Bestimmung auf die Beteiligung der Bürger bei der Vorbereitung, der Ausführung oder der Evaluation der Politik der Flämischen Regierung in den Fällen, in denen die Regierung dazu nicht verpflichtet ist, dies jedoch für zweckmäßig erachtet. Diese Bestimmung lässt die Beteiligungs- und Bekanntmachungsregeln, die in anderen Bestimmungen verankert sind, unberührt.

Überdies sieht die angefochtene Bestimmung vor, dass die Flämische Regierung die Bürger « zumindest » über die zentrale Konsultationsplattform informieren muss. Es ist Aufgabe der Flämischen Regierung, eine zugängliche und rechtzeitige Bekanntmachung zu gewährleisten, wenn sie eine Konsultation der Bürger über politische Initiativen für zweckmäßig erachtet. Sie muss folglich beurteilen, ob das ebenso eine Bekanntmachung über andere Kanäle als die zentrale Konsultationsplattform erforderlich macht.

B.23.3. Die angefochtene Bestimmung verletzt die Rechte der betroffenen Rechtsuchenden folglich nicht auf unverhältnismäßige Weise.

Der zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 ist unbegründet.

*b) Der elektronische Austausch von Nachrichten (dritter und vierter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119)*

B.24. Der dritte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 richtet sich gegen Artikel II.22 § 1 Absätze 2 und 3 und § 2 des flämischen Verwaltungsdekrets, der sich auf den elektronischen Austausch von Nachrichten zwischen einer Behörde und ihren Benutzern bezieht.

Artikel II.22 §§ 1 und 2 des flämischen Verwaltungsdekrets bestimmt:

« § 1er. Les instances publiques visées à l'article II.18 prévoient, pour une procédure déterminée, l'échange électronique de messages avec les utilisateurs, même si le règlement applicable ne prévoit l'échange que par voie analogique, à partir du moment où l'instance publique a publié la décision selon laquelle l'échange électronique est possible pour la procédure.

Les instances publiques visées à l'article II.18 peuvent imposer des restrictions et des exigences techniques aux échanges électroniques.

Le Gouvernement flamand peut obliger les instances publiques visées à l'article II.18 à faciliter l'échange de messages par voie électronique dans les procédures.

§ 2. Si le règlement applicable ne prévoit pas l'échange électronique de messages, les conditions suivantes s'appliquent aux échanges électroniques avec les citoyens ou les autorités externes :

1° les instances publiques visées à l'article II.18 doivent informer préalablement les citoyens et les autorités externes des procédures à suivre et des conséquences juridiques de l'échange électronique;

2° les citoyens ou les autorités externes doivent avoir donné leur consentement exprès et préalable à l'échange de messages par voie électronique;

3° les citoyens et les autorités externes doivent pouvoir retirer ce consentement à tout moment ».

Da die klagenden Parteien nur Einwände gegen Artikel II.22 § 1 Absatz 2 und § 2 des flämischen Verwaltungsdekrets anführen, beschränkt der Gerichtshof seine Prüfung darauf.

B.25. Im ersten Teil des dritten Klagegrunds wenden sich die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7119 dagegen, dass die Garantien, die in Artikel II.22 § 2 vorgesehen seien, nur gälten, wenn die einschlägigen Regelungen keinen elektronischen Austausch von Nachrichten vorsähen, obwohl diese Garantien immer gelten müssten.

B.26.1. Artikel II.22 § 1 Absatz 1 des flämischen Verwaltungsdekrets ermächtigt die Behörden, ein Verfahren für den elektronischen Austausch von Nachrichten mit Benutzern vorzusehen, auch wenn die einschlägigen Regelungen nur einen Austausch in analoger Form vorsehen. Der Dekretgeber wollte mithin den elektronischen Austausch von Nachrichten ermöglichen, ohne dass zunächst die einschlägigen Verfahrensvorschriften abgeändert werden müssen. Wenn die einschlägigen Vorschriften vorsehen, dass eine Nachricht nur « per Post »

oder « schriftlich » zugestellt werden darf, heißt dies fortan, dass diese Nachricht auch auf elektronischem Wege zugestellt werden darf, wenn die Behörde dies entschieden hat und diese Entscheidung bekanntgemacht hat (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, SS. 47-48).

B.26.2. Der angefochtene Artikel II.22 § 2 des flämischen Verwaltungsdekrets legt Bedingungen für den elektronischen Austausch von Nachrichten mit Bürgern oder externen Behörden fest, die gelten, wenn die einschlägigen Vorschriften keinen elektronischen Austausch vorsehen.

Folglich müssen die Behörden die Bürger und die externen Behörden vorher über das jeweils zu befolgende Verfahren und über die Rechtsfolgen des elektronischen Austauschs informieren. Ferner müssen die Bürger oder die externen Behörden sich vorher ausdrücklich mit dem elektronischen Austausch von Nachrichten einverstanden erklärt haben. Schließlich müssen die Bürger und die externen Behörden die Möglichkeit haben, dieses Einverständnis jederzeit zu widerrufen (ebenda, S. 49).

B.26.3. Der Umstand, dass diese Bedingungen nicht gelten, wenn die einschlägigen Vorschriften den elektronischen Austausch von Nachrichten vorsehen, ist dadurch gerechtfertigt, dass in diesem Fall die Bedingungen gelten, die in diesen spezifischen Vorschriften enthalten sind. Sofern die klagenden Parteien geltend machen, dass nicht feststehe, dass diese spezifischen Vorschriften solche Bedingungen enthielten, richtet sich der Einwand gegen diese Vorschriften und nicht gegen die angefochtene Bestimmung.

B.26.4. Der erste Teil des dritten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7119 ist unbegründet.

B.27. Im zweiten Teil des dritten Klagegrunds wenden sich die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7119 dagegen, dass die Behörden nach Artikel II.22 § 1 Absatz 2 des flämischen Verwaltungsdekrets den elektronischen Austausch von Nachrichten beschränken könnten, wodurch das Recht auf Beteiligung auf diskriminierende Weise eingeschränkt werden könne.

B.28.1. Der angefochtene Artikel II.22 § 1 Absatz 2 des flämischen Verwaltungsdekrets ermächtigt die Behörden, « Beschränkungen und technische Anforderungen hinsichtlich des elektronischen Austauschs [vorzusehen] ».

In den Vorarbeiten wurde diese angefochtene Bestimmung wie folgt näher erläutert:

« Cet alinéa a été repris afin d'éviter que les utilisateurs interprètent comme bon leur semble l'échange électronique de messages. Dans le cadre de procédures spécifiques, l'instance publique mettra en avant des canaux préférés, par exemple un guichet spécifique pour les demandes de subventions déterminées. Les interactions avec l'utilisateur ont en effet spécifiquement été conçues par l'instance publique pour une procédure déterminée et il est demandé à l'utilisateur de la respecter, par exemple en remplissant certains champs sur un formulaire internet » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 48).

B.28.2. Wie sich auch aus diesen Vorarbeiten ergibt, hat der Dekretgeber die Behörden nur ermächtigt, formelle und technische Anforderungen für den elektronischen Austausch von Nachrichten einzuführen. Im Gegensatz zum Vorbringen der klagenden Parteien handelt es sich dabei nicht um eine Ermächtigung, die Beteiligung des Bürgers inhaltlich zu beschränken. Wenn ein Gesetzgeber eine Ermächtigung einräumt, ist nämlich - vorbehaltlich entgegenstehender Indizien - anzunehmen, dass er dem Ermächtigten lediglich die Befugnis erteilt, die fragliche Ermächtigung im Einklang mit der Verfassung in Anspruch zu nehmen. Die von den Behörden eingeführten Beschränkungen und technischen Anforderungen müssen daher auch in einem angemessenen Verhältnis zu dem vom Dekretgeber verfolgten Ziel, die Rechtssicherheit und den ordnungsgemäßen Ablauf des Verfahrens zu gewährleisten, stehen und dürfen kein Hindernis bilden, das den Rechtsuchenden daran hindert, sein Recht auf Beteiligung auszuüben. Es ist im gegebenen Fall Aufgabe des administrativen und des ordentlichen Richters, zu prüfen, in welchem Umfang der Ermächtigte die ihm eingeräumte Ermächtigung überschritten hat.

B.28.3. Wie sich aus den in B.26.2 erwähnten Bedingungen für den Austausch elektronischer Nachrichten bei Fehlen einer entsprechenden Regelung in den einschlägigen Vorschriften ergibt, können die Bürger darüber hinaus ihr Einverständnis zum elektronischen Austausch von Nachrichten immer verweigern und gegebenenfalls ihr Einverständnis jederzeit widerrufen (Artikel II.22 § 2 Nrn. 2 und 3).

B.28.4. Die angefochtene Bestimmung verletzt die Rechte der betroffenen Personen folglich nicht auf unverhältnismäßige Weise.

B.28.5. Der zweite Teil des dritten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7119 ist unbegründet.

B.29.1. Der vierte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 richtet sich gegen Artikel II.23 des flämischen Verwaltungsdekrets, der bestimmt, was unter dem Zeitpunkt des Versands und des Empfangs einer Nachricht in einem elektronischen Kontext zu verstehen ist. Diese Bestimmung lautet:

« Sauf disposition contraire de la réglementation applicable, le moment auquel un message est envoyé par voie électronique au destinataire par une instance publique visée à l'article II.18, est le moment où le message quitte le système d'information utilisé par cette instance publique. Si l'instance publique et le destinataire utilisent le même système d'information, le moment où le message devient accessible au destinataire est considéré comme étant le moment de sa transmission par l'instance publique et celui de sa réception par le destinataire.

Sauf disposition contraire de la réglementation applicable, le moment où un message est reçu par voie électronique par une instance publique, visée à l'article II.18, est considéré comme étant le moment où le message parvient au système d'information utilisé par cette instance publique.

Si l'instance publique visée à l'article II.18 et le destinataire utilisent le même système d'information, un message électronique est considéré comme un courrier recommandé ».

B.29.2. Die klagenden Parteien wenden sich dagegen, dass diese Bestimmung vorsehe, dass gegenüber dem Bürger eine Frist zu « dem Zeitpunkt, zu dem die Nachricht das EDV-System verlässt, das die Behörde verwendet », zu laufen beginne. Weil die Frist für den Bürger mithin zu einem Zeitpunkt zu laufen beginne, zu dem er noch keine Kenntnis vom Inhalt der Nachricht oder des Dokuments haben könne, verletze die angefochtene Bestimmung seine Verteidigungsrechte auf unverhältnismäßige und diskriminierende Weise.

B.30.1. Im Gegensatz zum Vorbringen der klagenden Parteien regelt die angefochtene Bestimmung nicht den Beginnzeitpunkt einer Frist. Sie bestimmt lediglich, was unter dem Zeitpunkt des Versands und des Empfangs im Rahmen des elektronischen Austauschs von Nachrichten zu verstehen ist.

Demnach sieht die angefochtene Bestimmung vor, dass, wenn nicht anders in den einschlägigen Regelungen vorgesehen, eine Nachricht zu «dem Zeitpunkt, zu dem die Nachricht das EDV-System verlässt, das die Behörde verwendet», als versandt anzusehen ist. Wenn die Behörde und der Empfänger jedoch dasselbe EDV-System benutzen, verlässt die elektronische Nachricht das von der Behörde benutzte EDV-System nicht (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 50). In diesem Fall gilt «der Zeitpunkt, zu dem der Empfänger auf die Nachricht zugreifen kann», als Zeitpunkt des Versands durch die Behörde und als Zeitpunkt des Eingangs beim Empfänger. Schließlich gilt «der Zeitpunkt, zu dem die Nachricht das EDV-System, das die Behörde benutzt, erreicht», als Zeitpunkt des Eingangs einer elektronischen Nachricht bei dieser Behörde.

B.30.2. Diese Regelung ist durch das Bestreben des Dekretgebers gerechtfertigt, beim elektronischen Austausch von Nachrichten eine Regelung vorzusehen, die der im Rahmen des Versands von Nachrichten auf analogem Wege entspricht. Also war der Dekretgeber sich dessen sehr wohl bewusst, dass die angefochtene Bestimmung dazu führt, dass «eine Nachricht als versandt gilt, bevor sie beim Empfänger tatsächlich eingegangen ist. Es reicht nämlich, dass die Nachricht sich nicht mehr auf dem von der Behörde benutzten EDV-System befindet» (ebenda, S. 50). Der Dekretgeber stellte zu Recht fest, dass dies «im Rahmen des Versands einer Nachricht auf analogem Wege nicht anders [ist]» (ebenda). Ferner wies der Dekretgeber darauf hin, dass «die Weise der Feststellung des Zeitpunkts des Versands [...] das Risiko nicht [berücksichtigt], dass Nachrichten nicht ankommen. Dass eine Nachricht zu einem bestimmten Zeitpunkt versandt wurde, heißt, genauso wie in einem analogen Kontext, nämlich noch nicht, dass sie den Empfänger auch (unbeschädigt) erreicht hat» (ebenda).

B.30.3. Zwar wirkt sich die angefochtene Bestimmung auf die Berechnung von Fristen aus, wie Stellungnahmefristen, Antragsfristen, Rechtsbehelfsfristen oder Verjährungsfristen, wenn der in dieser Vorschrift definierte Zeitpunkt des Versands oder des Empfangs für die Bestimmung des Beginnzeitpunkts der Frist maßgeblich ist. Sofern eine Frist vor Kenntnisnahme durch den Empfänger zu laufen beginnen sollte, wäre dies gleichwohl nicht die Folge des angefochtenen Artikels II.23, sondern der Bestimmung, die regelt, auf welche Weise diese Frist berechnet werden muss.

B.30.4. Angesichts der vorstehenden Ausführungen verletzt die angefochtene Bestimmung die Rechte der betroffenen Rechtsuchenden nicht auf unverhältnismäßige Weise.

B.30.5. Der vierte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 ist unbegründet.

*c) Die Ersetzung analoger Verwaltungsdokumente durch elektronische Kopien (fünfter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 und erster Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7148)*

B.31. Der fünfte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 und der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7148 richten sich gegen Artikel II.25 des flämischen Verwaltungsdekrets, der den Behörden die Möglichkeit einräumt, ihre analogen Verwaltungsdokumente durch elektronische Kopien zu ersetzen. Er bestimmt:

« Les instances publiques visées à l'article II.18 peuvent remplacer les documents administratifs analogiques qu'ils établissent ou reçoivent aux fins des dispositions légales ou réglementaires par des copies électroniques.

Le Gouvernement flamand fixe les modalités de ce remplacement.

Les copies électroniques établies et conservées conformément à ces modalités restent valables au même titre que les originaux aux fins des dispositions légales et réglementaires visées au premier alinéa ».

B.32. Die klagenden Parteien führen an, dass die angefochtene Bestimmung das Recht auf Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten im Sinne der Garantie in Artikel 32 der Verfassung auf diskriminierende Weise verletze, indem sie festlege, dass die Behörden analoge Verwaltungsdokumente durch elektronische Kopien ersetzen könnten.

B.33.1. Der angefochtene Artikel II.25 des flämischen Verwaltungsdekrets räumt den Behörden die Möglichkeit ein, ihre analogen Verwaltungsdokumente durch elektronische Kopien zu ersetzen. In den Vorarbeiten wird erläutert, dass dies « konkret die Ersetzung analoger Verwaltungsdokumente im Wege etwa des Scannens bedeutet » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 52).

Die angefochtene Bestimmung ermächtigt die Flämische Regierung, nähere Regelungen bezüglich dieser Ersetzung zu erlassen. In diesem Sinne regelt der Erlass der Flämischen Regierung vom 18. Januar 2019 die Vorgehensweise bei der Ersetzung analoger Verwaltungsdokumente durch elektronische Kopien. Diese Vorgehensweise soll dazu führen,

dass die elektronische Kopie eine vollständige und wahrheitsgetreue Wiedergabe des analogen Verwaltungsdokuments ist (Artikel 1 des Erlasses vom 18. Januar 2019).

Diese Vorgehensweise beinhaltet verschiedene Garantien und führt schließlich zur Vernichtung der analogen Verwaltungsdokumente, die durch eine elektronische Kopie ersetzt wurden. Diese Vernichtung darf gleichwohl erst dann erfolgen, nachdem die Richtigkeit der Metadaten, die Lesbarkeit der elektronischen Kopie und der Grad, in dem die elektronische Kopie im Vergleich zu dem analogen Verwaltungsdokument eine vollständige und wahrheitsgetreue Wiedergabe darstellt, überprüft wurden (Artikel 2).

Der Erlass legt fest, dass die elektronischen Kopien so aufzubewahren sind, dass keine Informationen verloren gehen, dass die Lesbarkeit langfristig gewährleistet ist, dass keine Abänderungen vorgenommen werden können und dass jeder Vorgang, der sich auf die Integrität und die Authentizität der elektronischen Kopie auswirken kann, registriert wird (Artikel 3).

Verwaltungsdokumente kommen nicht für eine Ersetzung in Betracht, wenn der Träger wesentliche Kontextinformationen über das Verwaltungsdokument verschafft, wenn er eine spezifische aktuelle, soziale, historische, religiöse, politische oder gesellschaftliche Bedeutung hat oder wenn er einen musealen Wert hat (Artikel 4).

B.33.2. Die angefochtene Bestimmung sieht daher lediglich die Ersetzung eines analogen Verwaltungsdokuments durch eine identische elektronische Kopie vor. Es ist Aufgabe der Flämischen Regierung, wie sie es im Rahmen des vorerwähnten Erlasses vom 18. Januar 2019 getan hat, eine Regelung vorzusehen, die gewährleisten kann, dass die elektronische Kopie dem ursprünglichen analogen Verwaltungsdokument vollkommen entspricht. Die elektronische Kopie ist nur ein neuer Träger und besitzt die gleiche Gültigkeit wie das originale Verwaltungsdokument. Folglich kann die angefochtene Bestimmung das Recht auf Einsicht in Verwaltungsdokumente im Sinne der Garantie in Artikel 32 der Verfassung nicht beeinträchtigen.

B.33.3. Der fünfte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 und der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7148 sind unbegründet.

*d) Der Zugang zu Verwaltungsdokumenten:*

*1. Der Grundsatz des Rechts auf Einsicht, eine Abschrift oder Erläuterungen (sechster Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119)*

B.34.1. Der sechste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 richtet sich gegen Artikel II.31 Absatz 1 des flämischen Verwaltungsdekrets, der den allgemeinen Grundsatz des Zugangs zu Verwaltungsdokumenten enthält. Er bestimmt:

« Les instances publiques visées à l'article II.28, § 1er, sont tenues de rendre publics les documents administratifs souhaités à toute personne qui en fait la demande, en leur donnant accès, une copie ou des renseignements supplémentaires ».

B.34.2. Die klagenden Parteien leiten aus der Verwendung des Bindewortes « ob » ab, dass der Bürger sich zwischen der Einsicht, einer Abschrift oder Erläuterungen hinsichtlich Verwaltungsdokumenten entscheiden müsse. Die angefochtene Bestimmung verletzte daher das Recht, ein Verwaltungsdokument einzusehen und eine Abschrift davon zu bekommen, wie es durch Artikel 32 der Verfassung und die im Klagegrund angeführten internationalen und europäischen Bestimmungen garantiert sei.

B.35.1. Der angefochtene Artikel II.31 Absatz 1 des flämischen Verwaltungsdekrets, der nahezu wörtlich dem Artikel 7 Absatz 2 des Dekrets vom 26. März 2004 « über die Öffentlichkeit der Verwaltung » entspricht, sieht den allgemeinen Grundsatz des Zugangs zu Verwaltungsdokumenten vor.

Die angefochtene Bestimmung soll Artikel 32 der Verfassung umsetzen, nach dem « jeder [...] das Recht [hat], jegliches Verwaltungsdokument einzusehen und eine Abschrift davon zu bekommen ».

B.35.2. Weder dem Wortlaut der angefochtenen Bestimmung noch den Vorarbeiten lässt sich entnehmen, dass der Dekretgeber den Bürger dazu verpflichten wollte, zwischen der Einsicht, einer Abschrift oder Erläuterungen in Bezug auf ein Verwaltungsdokument zu wählen, wobei die Wahl der einen Modalität die Entscheidung für eine andere ausschließen soll.

Im Gegensatz zum Vorbringen der klagenden Parteien lässt sich dies nicht aus der Verwendung des Wortes « ob » ableiten. Dieses ist nämlich ein nebenordnendes Bindewort, das je nach Kontext sowohl eine alternative als auch eine kumulative Bedeutung haben kann.

Angesichts der Absicht des Dekretgebers, mit der angefochtenen Bestimmung Artikel 32 der Verfassung umzusetzen, ist davon auszugehen, dass die in der angefochtenen Bestimmung erwähnten Modalitäten für den Zugang zu Verwaltungsdokumenten kumulativen und nicht alternativen Charakter haben. Folglich ist diese Bestimmung dahin auszulegen, dass der Bürger die Möglichkeit hat, zwischen der Einsicht, einer Abschrift oder Erläuterungen in Bezug auf ein Verwaltungsdokument zu wählen, ohne dass die Wahl einer Modalität die Entscheidung für eine andere ausschließt.

Diese Auslegung stimmt mit der Entscheidungspraxis der Widerspruchsinstanz « Öffentlichkeit der Verwaltung und Wiederverwendung behördlicher Informationen » (nachstehend: Widerspruchsinstanz) in Bezug auf den früheren - nahezu identischen - Artikel 7 Absatz 2 des Dekrets vom 26. März 2004 überein, wo ausgeführt wird:

« Considérant que les trois modalités concrètes (l'octroi d'un accès, la fourniture d'explications, la remise d'une copie) qui permettent l'exercice du droit constitutionnel relatif à la publicité des documents administratifs, garanti par l'article 32 de la Constitution, sont équivalentes; que le choix de la modalité d'exercice du droit à la publicité des documents administratifs incombe exclusivement au demandeur (voyez les articles 17, § 1er, et 20, § 1er, du décret du 26 mars 2004); [...]

Considérant que, compte tenu de l'équivalence précitée des différentes possibilités d'exercice du droit relatif à la publicité des documents administratifs, la commune ne peut pas, lorsqu'elle autorise la consultation de documents administratifs, refuser en même temps d'en donner une copie » (OVB/2011/195 vom 5. Januar 2012).

B.35.3. Die angefochtene Bestimmung hat daher nicht die Tragweite, die ihr klagenden Parteien verleihen.

B.35.4. Der sechste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119, der auf einer falschen Auslegung des angefochtenen Artikels II.31 beruht, ist nicht begründet.

2. *Die Ausnahmen von der Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten (siebter bis zum zehnten Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 und einziger Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7213)*

B.36. Die angefochtenen Artikel II.34 bis II.36 und II.38 des flämischen Verwaltungsdekrets enthalten Ausnahmen vom allgemeinen Grundsatz des Zugangs zu Verwaltungsdokumenten.

In Bezug auf Verwaltungsdokumente, die keine Umweltinformationen beinhalten, wird zwischen den sogenannten « absoluten » und « relativen » Ausnahmegründen unterschieden. Die « absoluten » Ausnahmegründe sind in Artikel II.34 des flämischen Verwaltungsdekrets erwähnt und beinhalten, dass « eine Einrichtung den Öffentlichkeitsantrag ablehnen muss, wenn bestimmte Informationen unter einen Ausnahmegrund fallen. Es muss folglich keine Interessenabwägung zwischen den von diesem Ausnahmegrund geschützten Interessen und dem Allgemeininteresse, dem mit der Offenlegung eines Verwaltungsdokuments entsprochen wird, vorgenommen werden und die Ablehnung der Offenlegung muss nicht mit dieser Interessenabwägung begründet werden » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 57). Die relativen Ausnahmegründe sind in Artikel II.35 des flämischen Verwaltungsdekrets erwähnt. Der relative Charakter dieser Ausnahmegründe beinhaltet, dass die darin « erwähnten Interessen gegen das Allgemeininteresse, dem mit der Offenlegung eines Verwaltungsdokuments entsprochen wird, abzuwägen sind » (ebenda, S. 61).

In Bezug auf Verwaltungsdokumente, die Umweltinformationen enthalten, ist in Artikel II.36 eine abweichende Regelung in Bezug auf die anwendbaren Ausnahmegründe vorgesehen. Diese Ausnahmegründe wurden größtenteils aus den Artikeln II.34 und II.35 übernommen, haben jedoch alle einen relativen Charakter. Darüber hinaus bildet der Schutz der Umwelt, auf die sich die Informationen beziehen, einen spezifischen Ausnahmegrund für die Verwaltungsdokumente, die Umweltinformationen enthalten.

Schließlich sieht Artikel II.38 des flämischen Verwaltungsdekrets einen spezifischen Zugang zu Verwaltungsdokumenten für wissenschaftliche Zwecke vor. Diese Bestimmung « ermöglicht es, dass Hochschulen, Universitäten oder anerkannte Forschungseinrichtungen Verwaltungsdokumente zu wissenschaftlichen Zwecken verwenden können, die normalerweise gemäß den Ausnahmeregelungen der Artikel II.34 bis II.36 für die Öffentlichkeit nicht

zugänglich sind. Die Entscheidung, dies zu erlauben, ist eine Entscheidung, die die Behörde selbst treffen muss » (ebenda, S. 68).

B.37. Der angefochtene Artikel II.34 des flämischen Verwaltungsdekrets bestimmt:

« A moins que la demande ne porte sur des informations environnementales, les instances publiques visées à l'article II.28, § 1er, rejettent une demande de publicité lorsque :

1° la [publicité] porte atteinte à une obligation de secret instaurée dans une matière relevant de la compétence de la Communauté flamande ou de la Région flamande;

2° la [publicité] porte atteinte à la protection de la vie privée, sauf si la personne concernée consent à la [publicité];

3° [publicité] porte atteinte au secret des délibérations des organes de l'Autorité flamande, des organes des autorités locales, des organes des institutions ayant une mission de service public et des organes des instances environnementales;

4° il s'agit de documents administratifs établis uniquement pour l'action pénale ou l'action d'une sanction administrative;

5° il s'agit de documents administratifs établis uniquement pour l'application éventuelle de mesures disciplinaires, tant que la possibilité de prendre une mesure disciplinaire existe;

6° il s'agit de documents administratifs qui contiennent des informations fournies par un tiers sans qu'il y soit obligé et qu'il a qualifiées explicitement comme confidentielles, sauf si cette personne consent à la [publicité] ».

B.38. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7213 wenden sich gegen den absoluten Charakter der in Artikel II.34 erwähnten Ausnahmegründe. Sie sind der Ansicht, dass diese Bestimmung, indem sie die Informationen, die von den durch diese Bestimmung geschützten Interessen erfasst seien, auf « eine allgemeine und absolute Weise » der Öffentlichkeit vorenthalte, das Recht auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten im Sinne der Garantie in Artikel 32 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention verletze.

B.39.1. Indem der Verfassungsgeber in Artikel 32 der Verfassung festgelegt hat, dass jedes Verwaltungsdokument - ein gemäß dem Verfassungsgeber sehr weit auszulegender Begriff - in der Regel öffentlich ist, hat er das Recht auf Öffentlichkeit der Verwaltungsdokumente als ein Grundrecht definiert.

B.39.2. Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert das Recht auf freie Meinungsäußerung, das die Freiheit einschließt, Informationen und Ideen zu empfangen und weiterzugeben.

B.39.3. Wenn eine internationale Bestimmung, die für Belgien verbindlich ist, eine Tragweite hat, die derjenigen einer der Verfassungsbestimmungen entspricht, die in die Prüfungsbefugnis des Gerichtshofs fallen und deren Verletzung geltend gemacht wird, bilden die in dieser internationalen Bestimmung verankerten Garantien eine untrennbare Einheit mit den Garantien, die in den betreffenden Verfassungsbestimmungen vorgesehen sind.

B.39.4. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergibt sich, dass

« L'article 10 n'accorde pas à l'individu un droit d'accès aux informations détenues par une autorité publique, ni n'oblige l'État à les lui communiquer. Toutefois, [...] un tel droit ou une telle obligation peuvent naître, premièrement, lorsque la divulgation des informations a été imposée par une décision judiciaire devenue exécutoire [...] et, deuxièmement, lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice par l'individu de son droit à la liberté d'expression, en particulier ' la liberté de recevoir et de communiquer des informations ', et que refuser cet accès constitue une ingérence dans l'exercice de ce droit » (EuGHMR, Große Kammer, 8. November 2016, *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*, § 156).

Sofern darin das Recht auf Zugang zu behördlichen Informationen garantiert wird, hat Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention eine Tragweite, die derjenigen von Artikel 32 der Verfassung entspricht. Die durch diese Bestimmungen gewährleisteten Garantien bilden daher in diesem Maße eine untrennbare Einheit.

B.39.5. Das Recht auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten im Sinne der Garantie in Artikel 32 der Verfassung und Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention ist nicht absolut.

Sie schließen eine Beschränkung des Rechts auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten nicht aus, sondern schreiben vor, dass eine solche Beschränkung durch eine hinreichend genaue Gesetzesbestimmung erlaubt wird und dass diese einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft entspricht sowie im Verhältnis zu dem damit

verfolgten gesetzlichen Ziel steht (EuGHMR, Große Kammer, 8. November 2016, *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*, §§ 181, 187 und 196).

B.39.6. Ausnahmen vom Grundsatz der Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten sind nur unter den Bedingungen möglich, die durch Gesetz, Dekret oder Ordonnanz festgelegt sind. Sie müssen gerechtfertigt werden und sind eng auszulegen (*Parl. Dok.*, Senat, 1991-1992, Nr. 100-49/2°, S. 9).

B.39.7. Indem er es ermöglicht hat, dass ein Gesetzgeber vorsehen kann, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen vom Grundsatz der Verwaltungstransparenz abgewichen werden kann, hat der Verfassungsgeber nicht ausgeschlossen, dass der Zugang zu gewissen Dokumenten an Bedingungen geknüpft oder eingeschränkt wird, sofern diese Einschränkungen vernünftigerweise gerechtfertigt sind und keine unverhältnismäßigen Folgen haben.

Diesbezüglich ist hervorzuheben, dass die Verwaltungstransparenz zur Wirksamkeit der Ausübung des Beschwerderechtes der Bürger vor dem Staatsrat oder vor den ordentlichen Gerichten beiträgt.

B.39.8. Bei der Annahme von Artikel 32 der Verfassung hat der Verfassungsgeber hervorgehoben, dass Ausnahmen von diesem Recht grundsätzlich von Fall zu Fall eine Prüfung der verschiedenen vorliegenden Interessen erfordern; « das Interesse der Öffentlichkeit muss jedes Mal *in concreto* gegen das Interesse, das durch einen Ausnahmegrund geschützt wird, abgewogen werden » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 839/1, S. 5).

Der Verfassungsgeber erläuterte anschließend:

« Si, par exemple, la sécurité de l'Etat était un motif d'exception, il faudrait vérifier si l'autorisation de consulter un certain document porte concrètement atteinte ou non à la sécurité de l'Etat. Il est possible qu'à un certain moment, ce soit effectivement le cas tandis qu'à un autre moment, le même document peut être rendu public sans aucun problème » (ebenda).

Dem Vorstehenden lässt sich entnehmen, dass der Verfassungsgeber Beschränkungen bezüglich des Zugangs zu Verwaltungsdokumenten unter der Bedingung für zulässig erachtete, dass immer eine Abwägung zwischen dem Interesse an der Offenlegung von Verwaltungsdokumenten und dem Interesse, das vom Ausnahmegrund geschützt wird,

vorgenommen wird. Ferner ist immer eine Beurteilung *in concreto* erforderlich, um zu prüfen, ob das geschützte Interesse tatsächlich beeinträchtigt wird, und, falls diese Abwägung noch nicht vom Gesetzgeber selbst vorgenommen worden ist, um zu prüfen, ob das Interesse der Öffentlichkeit das geschützte Interesse überwiegt.

B.40.1. Der angefochtene Artikel II.34 des flämischen Verwaltungsdekrets, der aus dem früheren Artikel 13 des Dekrets vom 26. März 2004 « über die Öffentlichkeit der Verwaltung » übernommen wurde, enthält Ausnahmegründe. Nach dieser Bestimmung müssen die Behörden einen Öffentlichkeitsantrag ablehnen, wenn die verlangten Informationen von einem darin erwähnten Ausnahmegrund erfasst sind. Wie in den in B.36 erwähnten Vorarbeiten erläutert wurde, beinhaltet der « absolute » Charakter der in Artikel II.34 erwähnten Ausnahmegründe folglich, dass die Behörde keine Interessenabwägung zwischen den von diesen Ausnahmegründen geschützten Interessen und dem Allgemeininteresse, dem mit der Offenlegung eines Verwaltungsdokuments entsprochen wird, vornehmen muss. Der Dekretgeber hat für diese Ausnahmegründe selbst festgelegt, dass das geschützte Interesse das Interesse der Öffentlichkeit immer überwiegt.

Der Dekretgeber hat folglich eine Ungleichbehandlung zwischen den Personen, die Verwaltungsdokumente zur Kenntnis nehmen wollen, die von einem in Artikel II.34 erwähnten absoluten Ausnahmegrund erfasst sind, und Personen, die Verwaltungsdokumente zur Kenntnis nehmen wollen, die von den in den Artikeln II.35 und II.36 erwähnten relativen Ausnahmegründen erfasst sind und bei denen die Behörde selbst eine Interessenabwägung zwischen dem geschützten Interesse und dem Interesse an der Offenlegung vornehmen muss, eingeführt.

Eine solche Ungleichbehandlung verstößt an sich nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung. Eine Diskriminierung läge nur dann vor, wenn diese Ungleichbehandlung eine unverhältnismäßige Beschränkung des Rechts auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten zur Folge hätte.

B.40.2. Der « absolute » Charakter der in Artikel II.34 erwähnten Ausnahmegründe impliziert nicht, dass diese Ausnahmegründe auf systematische Weise herangezogen werden können und automatisch angewandt werden können. Vielmehr müssen diese Ausnahmegründe

eng ausgelegt werden und muss die betreffende Behörde immer *in concreto* prüfen, ob die Offenlegung eines der von dieser Bestimmung geschützten Interessen verletzt.

In diesem Sinne wurde auch im Rundschreiben Nr. 2006/26 vom 1. Dezember 2006 über die Öffentlichkeit der Verwaltung in Bezug auf die im früheren Dekret vom 26. März 2004 geregelten Ausnahmegründe ausgeführt, dass « alle Ausnahmen immer eng und abschließend auszulegen sind und die Beurteilung *in concreto* zum Zeitpunkt der Beantragung der Offenlegung erfolgen muss ». In Bezug auf die « absoluten » Ausnahmegründe im früheren Artikel 13 des Dekrets vom 26. März 2004, die nahezu wörtlich in den angefochtenen Artikel II.34 übernommen wurden, wurde in diesem Rundschreiben konkret erläutert, dass « diese absoluten Ausnahmegründe [nicht] erlauben, bestimmte Informationen einfach so nicht offenzulegen. Die Behörden müssen *in concreto* nachweisen, dass die Offenlegung eines der nachfolgenden Interessen verletzt ».

Auch die Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrats betont, dass « jede Berufung auf eine Ausnahmeregelung unter Verweis auf die dem jeweiligen Einzelfall zugrunde liegenden spezifischen Informationen konkret begründet werden muss. Kein einziger Ausnahmegrund kann als Grundlage dienen, dem Bürger auf systematische Weise die Öffentlichkeit der Verwaltung vorzuenthalten » (StR, 7. Februar 2019, Nr. 243.607). Im Besonderen in Bezug auf den « absoluten » Ausnahmegrund zum Schutz der persönlichen Lebenssphäre (Artikel II.34 Nr. 2 des angefochtenen Dekrets, vorher Artikel 13 Nr. 2 des Öffentlichkeitsdekrets vom 26. März 2004) führt der Staatsrat aus, dass dieser Ausnahmegrund auch einen relativen Aspekt enthält:

« Il ne suffit pas [...] d'invoquer de manière abstraite le motif d'exclusion pour refuser la publicité. Il y a lieu de vérifier concrètement si, au moment où elle est demandée, la publicité porte effectivement atteinte à la protection de la vie privée » (StR, 2. Mai 2016, Nr. 234.609).

B.40.3. Unter dem Vorbehalt der Auslegung im Sinne der Ausführungen in B.40.2 verletzt Artikel II.34 des flämischen Verwaltungsdekrets das Recht auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten im Sinne der Garantie in Artikel 32 der Verfassung und Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht auf unverhältnismäßige Weise.

B.40.4. Vorbehaltlich der in B.40.2 erwähnten Auslegung ist der einzige Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7213 unbegründet.

B.41. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7119 fechten im ersten Teil ihres siebten Klagegrunds den Ausnahmegrund an, der in Artikel II.34 Nr. 3 des flämischen Verwaltungsdekrets geregelt ist. Nach dieser Bestimmung lehnen die Behörden einen Öffentlichkeitsantrag ab, « wenn die Offenlegung gegen die Geheimhaltung der Beratungen der Organe der Flämischen Behörde, der Organe der lokalen Behörden, der Organe der Einrichtungen mit einer öffentlichen Aufgabe und der Organe der Umwelteinrichtungen verstößt ».

Die klagenden Parteien führen an, dass diese Bestimmung Artikel 32 der Verfassung auf diskriminierende Weise verletze, sofern sie die Geheimhaltung der Beratungen der Organe der Umwelteinrichtungen schütze, während keine einzige Gesetzes- oder Dekretsbestimmung die Geheimhaltung der Beratungen dieser Einrichtungen vorsehe.

B.42.1. Der im angefochtenen Artikel II.34 Nr. 3 geregelte Ausnahmegrund, der auf Artikel 6 § 2 Nr. 3 des Gesetzes vom 11. April 1994 « über die Öffentlichkeit der Verwaltung » und Artikel 13 Nr. 3 des flämischen Dekrets vom 26. März 2004 « über die Öffentlichkeit der Verwaltung » zurückgeht, hat zum Ziel, « zu verhindern, dass die (politische) Diskussion zum Erliegen kommt » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 59).

Dieser Ausnahmegrund gilt für alle Kollegialorgane der Einrichtungen, die in den Anwendungsbereich des angefochtenen Dekrets fallen, mit Ausnahme der externen Behörden. Es geht dabei also um die Organe der Flämischen Behörde, der lokalen Behörden, der Einrichtungen mit einer öffentlichen Aufgabe und der Umwelteinrichtungen. Nach Artikel I.3 Nr. 7 des flämischen Verwaltungsdekrets sind die Umwelteinrichtungen:

« des personnes physiques, groupements de personnes physiques, personnes morales ou groupements de personnes morales, qui n'appartiennent pas à l'Autorité flamande ou à une autorité locale, et qui ne sont pas considérées comme une institution ayant une mission de service public au sens du point 6°, mais qui remplissent toutes les conditions suivantes :

a) elles sont placées sous le contrôle l'Autorité flamande, d'une autorité locale ou d'un organisme ayant une mission de service public;

b) elles exercent des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissent des services publics en matière d'environnement ».

In den Vorarbeiten zur angefochtenen Bestimmung wird auf die Erläuterungen zur analogen Regelung des Artikels 6 § 2 Nr. 3 des Gesetzes vom 11. April 1994 « über die Öffentlichkeit der Verwaltung » verwiesen, in denen darauf hingewiesen wird, dass der angefochtene Ausnahmegrund « in dem Sinne relativ ist, dass immer untersucht werden muss, ob und inwiefern eine Beratung geheimen Charakter hat. Eine Beratung, die Gegenstand einer Offenlegung gewesen ist, (...) kann nämlich nicht als geheim angesehen werden. Genauso ist es möglich, dass ein bestimmtes Dokument zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht offengelegt werden kann, weil dadurch der geheime Charakter einer Beratung verletzt wäre, während das zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr der Fall ist und folglich der Vorbehalt gegenüber der Offenlegung wegfällt. Es muss also eine Prüfung *in concreto* vorgenommen werden. Wenn als Ergebnis feststeht, dass die betreffende Beratung geheim ist und die Offenlegung des verlangten Dokuments gegen diesen geheimen Charakter verstößt, muss die Offenlegung abgelehnt werden » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, SS. 58-59, mit Verweis auf *Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 1112/1, SS. 16-17).

B.42.2. Der angefochtene Ausnahmegrund ist in Bezug auf die Verwirklichung des in B.42.1 erwähnten Ziels sachdienlich, das darin besteht, zu verhindern, dass Beratungen mit einem geheimen Charakter durch die Offenlegung zum Erliegen kommen. Im Gegensatz zum Vorbringen der klagenden Parteien gilt dies auch, sofern es um die Beratungen der Kollegialorgane der Umwelteinrichtungen geht.

Diese Bestimmung verletzt überdies das Recht der Rechtsuchenden auf Offenlegung von Verwaltungsdokumenten nicht auf unverhältnismäßige Weise. Wie sich aus den vorerwähnten Vorarbeiten ergibt, kann dieser Ausnahmegrund nämlich nur in dem Umfang geltend gemacht werden, in dem die Beratungen der betreffenden Organe geheimen Charakter haben und die Offenlegung des verlangten Dokuments diesen geheimen Charakter zu verletzen droht. Der bloße Umstand, dass der geheime Charakter der Beratungen dieser Umwelteinrichtungen sich, nach Ansicht der klagenden Parteien, nicht aus einer Gesetzes- oder Dekretsbestimmung, sondern gegebenenfalls nur aus deren Statuten ergebe, führt nicht dazu, dass die angefochtene Regelung sachlich ungerechtfertigt ist.

Es ist Aufgabe der zuständigen Rechtsprechungsorgane, darüber zu wachen, dass die betreffenden Einrichtungen diesen Ausnahmegrund nicht sachwidrig in Anspruch nehmen.

B.42.3. Der erste Teil des siebten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7119 ist unbegründet.

B.43.1. Im zweiten und dritten Teil des siebten Klagegrunds wenden sich die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7119 gegen Artikel II.34 Nrn. 4 und 5 des flämischen Verwaltungsdekrets, der bestimmt, dass die Behörden einen Öffentlichkeitsantrag ablehnen, wenn:

« 4° il s'agit de documents administratifs établis uniquement pour l'action pénale ou l'action d'une sanction administrative;

5° il s'agit de documents administratifs établis uniquement pour l'application éventuelle de mesures disciplinaires, tant que la possibilité de prendre une mesure disciplinaire existe ».

B.43.2. Die klagenden Parteien führen an, dass diese Ausnahmegründe die Verteidigungsrechte der Person, gegen die sich eine Verwaltungssanktion oder eine Disziplinarmaßnahme richte, verletzen, weil diese Person die Offenlegung von sie betreffenden Dokumenten nicht durchsetzen könne.

B.44.1. Aus den Erläuterungen zu Artikel II.34 Nr. 4 geht hervor, dass der darin geregelte Ausnahmegrund « verhindern soll, dass der ordnungsgemäße Ablauf der noch nicht abgeschlossenen strafrechtlichen Untersuchung behindert wird oder die Verteidigungsrechte beeinträchtigt werden » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 59). Im selben Sinne soll der in Artikel II.34 Nr. 5 geregelte Ausnahmegrund « verhindern, dass der ordnungsgemäße Ablauf der Disziplinaruntersuchung behindert wird oder die Verteidigungsrechte während der noch nicht abgeschlossenen Untersuchung beeinträchtigt werden » (ebenda, S. 60).

B.44.2. Im Gegensatz zum Vorbringen der klagenden Parteien verletzen diese Ausnahmegründe die Verteidigungsrechte nicht. Wie sich aus den vorerwähnten Vorarbeiten ergibt, sollen sie dieses Grundrecht gerade gewährleisten. Die Ausnahmegründe sind auf Verwaltungsdokumente beschränkt, die « ausschließlich für Zwecke » der möglichen Verhängung von Strafsanktionen, Verwaltungssanktionen oder Disziplinarmaßnahmen erstellt worden sind. Es ist vertretbar, dass der Dekretgeber diese Dokumente nicht den allgemeinen Regeln über die Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten unterwerfen wollte. Für den

Zugang zu diesen Dokumenten gelten vielmehr die spezifischen Regelungen, die in den Vorschriften über die Einsicht in die Strafakte, Verwaltungsakte oder Disziplinarakte vorgesehen sind.

Die angefochtenen Bestimmungen verletzen die Verteidigungsrechte mithin nicht.

B.45.1. Die klagenden Parteien machen außerdem einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung geltend, sofern Artikel II.34 Nr. 4 keine zeitliche Beschränkung des darin geregelten Ausnahmegrundes vorsehe, nämlich solange die Möglichkeit bestehe, eine Straf- oder Verwaltungssanktion zu verhängen, während der in Artikel II.34 Nr. 5 geregelte Ausnahmegrund nur gelte, solange die Möglichkeit bestehe, eine Disziplinarmaßnahme zu verhängen.

B.45.2. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.45.3. Wie sich aus den in B.44.1 erwähnten Erläuterungen zu Artikel II.34 Nrn. 4 und 5 ergibt, sollen die darin geregelten Ausnahmegründe verhindern, dass der ordnungsgemäße Ablauf der strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Untersuchung beziehungsweise der Disziplinaruntersuchung behindert wird oder die Verteidigungsrechte beeinträchtigt werden.

Im Lichte dieses Ziels, das für beide Ausnahmegründe identisch ist, ist es nicht sachlich gerechtfertigt, dass der im angefochtenen Artikel II.34 Nr. 4 geregelte Ausnahmegrund noch angewandt werden kann, wenn die Möglichkeit nicht mehr besteht, eine Straf- oder Verwaltungssanktion zu verhängen, während der im angefochtenen Artikel II.34 Nr. 5 geregelte Ausnahmegrund nur angewandt werden kann, solange die Möglichkeit besteht, eine Disziplinarmaßnahme zu verhängen. Das gilt umso mehr, als eine Disziplinarmaßnahme

genauso wie eine Straf- und Verwaltungssanktion angesichts ihrer Art, Schwere und Höhe strafrechtlichen Charakter im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention haben kann, wobei dann die in dieser Vorschrift verankerten Garantien auch auf diese Disziplinarmaßnahme Anwendung finden.

Der Dekretgeber hat in Bezug auf Artikel II.34 Nr. 4 darüber hinaus selbst präzisiert, dass « diese Verwaltungsdokumente offengelegt werden können, sobald die [Strafsanktion der die verwaltungsrechtliche] Sanktion verhängt worden ist, es sei denn, es greifen etwaige andere Ausnahmegründe » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 60). Es ist nicht ersichtlich, weshalb das nicht auch für den Fall gilt, wenn keine Sanktion mehr, etwa wegen Verjährung, verhängt werden kann. Auch in diesem Fall kann die Offenlegung den ordnungsgemäßen Ablauf der Untersuchung oder die Verteidigungsrechte nämlich nicht mehr beeinträchtigen.

B.45.4. Artikel II.34 Nr. 4 des flämischen Verwaltungsdekrets verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, sofern er nicht festlegt, dass der darin geregelte Ausnahmegrund nur angewandt werden kann, solange die Möglichkeit besteht, eine Straf- oder Verwaltungssanktion zu verhängen.

B.45.5. In dem in B.45.4 erwähnten Umfang ist der zweite Teil des siebten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7119 begründet.

Im Übrigen sind der zweite und der dritte Teil des siebten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7119 unbegründet.

B.46.1. Im vierten Teil des siebten Klagegrunds wenden sich die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7119 gegen den in Artikel II.34 Nr. 6 des flämischen Verwaltungsdekrets geregelten Ausnahmegrund. Nach dieser Bestimmung, die aus dem früheren Artikel 13 Nr. 6 des Dekrets vom 26. März 2004 « über die Öffentlichkeit der Verwaltung » übernommen wurde, lehnen die Behörden einen Öffentlichkeitsantrag ab, wenn « es um Verwaltungsdokumente geht, die Informationen enthalten, die von einem Dritten bereitgestellt worden sind, ohne dass er dazu verpflichtet ist, und die er ausdrücklich als vertraulich gekennzeichnet hat, es sei denn, diese Person ist mit der Offenlegung einverstanden ».

B.46.2. Nach Ansicht der klagenden Parteien ist es unbillig, dass Informationen eines Dritten, der «belastende Anschuldigungen mitgeteilt hat», auf allgemeine Weise der Öffentlichkeit vorenthalten würden, während Akten zu Strafverfahren, Verwaltungsverfahren und Disziplinarverfahren gerade aus solchen Informationen bestünden. Jedenfalls beanstanden sie, dass aufgrund dieser Bestimmung der Name des betreffenden Dritten der Öffentlichkeit vorenthalten werden könne.

B.47.1. Es ist vertretbar, dass der Dekretgeber es für notwendig erachtet hat, die Person, die der Behörde freiwillig vertrauliche Informationen mitgeteilt hat, dadurch zu schützen, dass diese Informationen der Öffentlichkeit vorenthalten werden.

Aus der Entscheidungspraxis der Widerspruchsinstanz in Bezug auf den früheren Artikel 13 Nr. 6 des Dekrets vom 26. März 2004 geht hervor, dass dieser Ausnahmegrund angesichts des allgemeinen Grundsatzes der Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten eng ausgelegt werden muss. Dieser Ausnahmegrund kann nur angewandt werden, sofern zwei kumulative Bedingungen erfüllt sind: erstens muss es sich um Informationen handeln, die der Behörde von einem Dritten freiwillig bereitgestellt wurden, ohne dass er dazu aufgrund eines Gesetzes, eines Dekrets oder auf andere Weise verpflichtet war, und zweitens muss dieser Dritte diese freiwillig mitgeteilten Informationen ausdrücklich als vertraulich gekennzeichnet haben, und zwar zu dem Zeitpunkt, zu dem diese Informationen übermittelt werden (siehe OVB/2008/09 vom 21. Februar 2008).

Der Dritte kann darüber hinaus der Offenlegung der vertraulichen Informationen nachträglich zustimmen. Wenn die Behörde entscheidet, einen Öffentlichkeitsantrag nach Artikel II.34 Nr. 6 abzulehnen, muss die Behörde den betreffenden Dritten gemäß Artikel II.46 Absatz 3 des flämischen Verwaltungsdekrets kontaktieren und ihn fragen, ob er dem zustimmt, dass dem Antragsteller doch noch das verlangte Verwaltungsdokument zugänglich gemacht wird.

Wie auch schließlich von der Flämischen Regierung geltend gemacht wird, ergibt sich aus dem Wortlaut des angefochtenen Artikels II.34 Nr. 6, dass der darin geregelte Ausnahmegrund sich nur auf Informationen, die freiwillig von einem Dritten bereitgestellt werden, und nicht auf den Namen des betreffenden Dritten bezieht. Dieser Name könnte nur aufgrund anderer

Ausnahmegründe wie desjenigen, der in Artikel II.34 Nr. 2 des flämischen Verwaltungsdekrets zum Schutz der persönlichen Lebenssphäre geregelt ist, der Öffentlichkeit vorenthalten werden.

B.47.2. Angesichts der vorstehenden Ausführungen verletzt die angefochtene Bestimmung das Recht auf Öffentlichkeit der Verwaltung nicht auf unverhältnismäßige Weise.

B.47.3. Der vierte Teil des siebten Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7119 ist unbegründet.

B.48.1. Der achte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 richtet sich gegen Artikel II.35 Nr. 4 des flämischen Verwaltungsdekrets. Diese Bestimmung, die wörtlich aus Artikel 14 Nr. 4 des Dekrets vom 26. März 2004 « über die Öffentlichkeit der Verwaltung » übernommen wurde, lautet:

« À moins que la demande ne porte sur des informations environnementales, les instances publiques visées à l'article II.28, § 1er, rejettent la demande de [publicité] si elles estiment que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection d'un des intérêts suivants :

[...]

4° la procédure d'une action civile ou administrative et la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ».

B.48.2. Die klagenden Parteien führen an, dass diese Bestimmung die Verteidigungsrechte verletze, sofern Prozessparteien nach dieser Bestimmungen Unterlagen im Verfahren vor dem Zivil- oder Verwaltungsrichter vorenthalten könnten.

B.49.1. In den Erläuterungen zum Artikel II.35 Nr. 4 heißt es:

« Ce motif d'exception est dicté par le problème déontologique qui se pose à l'autorité publique lorsqu'elle doit mettre à disposition des données qui peuvent être utilisées contre elle dans le cadre d'un litige auquel cette autorité est elle-même partie.

Par ailleurs, il existe des règles spécifiques prévoyant les possibilités de consulter des documents relatifs aux affaires pendantes devant les juridictions » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 63).

Im selben Sinne geht aus der ständigen Entscheidungspraxis der Widerspruchsinstanz in Bezug auf den identischen Artikel 14 Nr. 4 des Dekrets vom 26. März 2004 hervor:

« [...] que le motif d'exception de l'article 14, 4°, du décret du 26 mars 2004 entend préserver le déroulement équitable de la procédure; qu'un élément essentiel du droit à un procès équitable est le principe de l'égalité des armes au cours d'un procès; que le principe de l'égalité des armes suppose que chaque partie a le droit de faire valoir ses arguments dans des circonstances qui ne la lèsent pas par rapport à la partie adverse; que la raison d'être du motif d'exception cité est essentiellement d'empêcher que la publicité de l'administration à laquelle une seule partie est soumise porte atteinte à l'égalité des armes; que, sans ce motif d'exception, une seule partie pourrait, sur la base de la publicité de l'administration, être obligée de faire intervenir dans le débat judiciaire des pièces qui pourraient plaider contre sa cause, alors que l'autre partie ne peut rendre publics que les éléments qui étayent sa demande afin d'influencer la décision du juge; que le motif d'exception de l'article 14, 4°, constitue un correctif à la publicité, dans le but d'empêcher qu'une instance soit obligée, en cours d'instance, de fournir à la partie adverse des informations qui sont ensuite utilisées à son encontre » (OVB/2018/303 vom 5. Februar 2019; OVB/2010/025 vom 29. März 2010).

B.49.2. Im Gegensatz zum Vorbringen der klagenden Parteien verletzt dieser Ausnahmegrund die Verteidigungsrechte nicht. Wie sich aus den vorerwähnten Vorarbeiten und der Entscheidungspraxis der Widerspruchsinstanz in Bezug auf den früheren Artikel 14 Nr. 4 ergibt, soll dieser dieses Grundrecht gerade gewährleisten. Es ist vertretbar, dass der Dekretgeber im Lichte des Grundsatzes der Waffengleichheit verhindern möchte, dass eine der Parteien aufgrund des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Verwaltung verpflichtet wäre, Unterlagen zur Verfügung zu stellen, die in einem Zivil- oder Verwaltungsverfahren gegen sie verwendet werden könnten.

Dieser Ausnahmegrund muss eng ausgelegt werden und darf « nicht auf abstrakte Weise [...] in Anspruch genommen werden » (OVB/2018/303 vom 5. Februar 2019; OVB/2010/025 vom 29. März 2010). Folglich muss *in concreto* nachgewiesen werden, « dass die verlangten Verwaltungsdokumente mit einem bestehenden Gerichtsverfahren im Zusammenhang stehen und gegen die betreffende Instanz verwendet werden können » (ebenda).

Darüber hinaus handelt es sich dabei um einen « relativen » Ausnahmegrund, was beinhaltet, dass ein Öffentlichkeitsantrag nur abgelehnt werden kann, wenn das Interesse der Öffentlichkeit den Verfahrensschutz in einem Zivil- oder Verwaltungsverfahren und die Möglichkeit, ein faires Verfahren zu bekommen, nicht aufwiegt. Die Widerspruchsinstanz erläuterte diesbezüglich:

« qu'il faut d'abord examiner si la publicité nuit à l'intérêt protégé; que, si des intérêts sont lésés, l'intérêt à protéger doit ensuite être mis en balance avec l'intérêt de la publicité; que la publicité peut uniquement être ordonnée lorsqu'elle sert un intérêt supérieur qui prime l'intérêt protégé par le motif d'exception » (ebenda, S. 3).

Wie sich schließlich auch aus den vorerwähnten Vorarbeiten ergibt, beeinträchtigen die angefochtenen Bestimmungen die spezifischen Verfahrensregelungen nicht, die die Vorlage von Unterlagen und die Einsicht in diese im Rahmen eines gerichtlichen Zivil- oder Verwaltungsverfahren regeln.

B.49.3. Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen verletzt die angefochtene Bestimmung die Verteidigungsrechte nicht.

B.49.4. Der achte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 ist unbegründet.

B.50.1. Der neunte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 richtet sich gegen Artikel II.36 des flämischen Verwaltungsdekrets. Diese Bestimmung sieht für die Verwaltungsdokumente mit Umweltinformationen in Bezug auf die anwendbaren Ausnahmegründe eine Regelung vor, die von der Regelung abweicht, die in den Artikeln II.34 und II.35 für die Verwaltungsdokumente ohne Umweltinformationen vorgesehen ist.

Der angefochtene Artikel II.36 § 1 Absatz 2 Nrn. 2 bis 5 des flämischen Verwaltungsdekrets bestimmt:

« Les instances publiques visées à l'article II.28, § 1er, rejettent la demande de publicité si elles estiment que l'intérêt de la [publicité] ne l'emporte pas sur la protection d'un des intérêts suivants :

[...]

2° le secret des délibérations des organes de l'Autorité flamande, des organes des autorités locales, des organes des institutions ayant une mission de service public et des organes des instances environnementales;

3° la confidentialité de documents administratifs établis uniquement pour l'action publique ou l'action d'une sanction administrative;

4° la confidentialité de documents administratifs établis uniquement pour l'application éventuelle de mesures disciplinaires, tant que la possibilité de prendre une mesure disciplinaire existe;

5° la protection des informations fournies par un tiers sans qu'il y soit obligé et qu'il a qualifiées explicitement comme confidentielles, sauf si cette personne consent à la [publicité] ».

B.50.2. Die in dieser Bestimmung geregelten Ausnahmegründe entsprechen vollkommen den in Artikel II.34 Absatz 1 Nrn. 3 bis 6 geregelten Ausnahmegründen, wobei die « in [Artikel II.36] geregelten Ausnahmegründe allesamt relativen Charakter haben, das heißt, dass die [...] erwähnten Interessen gegen das öffentliche Interesse, dem mit der Offenlegung eines Verwaltungsdokuments entsprochen wird, abzuwägen sind [...], während sie im Rahmen der allgemeinen Regelung absoluten Charakter haben » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 66).

B.51.1. Die klagenden Parteien machen gegen den angefochtenen Artikel 36 § 1 Absatz 2 Nrn. 2 bis 5 dieselben Einwände geltend wie die, die sie im siebten Klagegrund gegen Artikel II.34 Absatz 1 Nrn. 3 bis 6 angeführt haben.

B.51.2. Aus denselben Gründen, *mutatis mutandis*, die in B.45.3 ausgeführt worden sind, verletzt Artikel II.36 Nr. 3 des flämischen Verwaltungsdekrets die Artikel 10 und 11 der Verfassung, sofern er nicht festlegt, dass der darin geregelte Ausnahmegrund nur angewandt werden kann, solange die Möglichkeit besteht, eine Straf- oder Verwaltungssanktion zu verhängen.

Der neunte Klagegrund ist in diesem Maße begründet.

B.51.3. Aus denselben Gründen, *mutatis mutandis*, die in B.42.1 bis B.44.2 und in B.47.1 bis B.47.2 ausgeführt worden sind, ist der neunte Klagegrund im Übrigen nicht begründet.

B.52.1. Der zehnte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 ist gegen Artikel II.38 des flämischen Verwaltungsdekrets gerichtet, der bestimmt:

« Lorsqu'une université, un institut supérieur ou un établissement de recherche agréé introduit une demande de [publicité] à des fins scientifiques, les instances publiques visées à l'article II.28, § 1er, peuvent décider de ne pas invoquer les motifs d'exception suivants :

1° les motifs d'exception visés aux articles II.35 et II.36, § 1er, deuxième alinéa, 2° à 11°;

2° le motif d'exception visé aux articles II.34, 2°, et II.36, § 1er, deuxième alinéa, 1°, dans les limites de l'article 89, premier alinéa, du règlement général sur la protection des données;

3° les motifs d'exception visés à l'article II.34, 5° et 6°, sous réserve que l'intéressé ait consenti à la [publicité].

Le Gouvernement flamand arrête les modalités d'application du présent article ».

B.52.2. Wie in B.36 erwähnt wurde, sieht Artikel II.38 des flämischen Verwaltungsdekrets einen spezifischen Zugang zu Verwaltungsdokumenten für wissenschaftliche Zwecke vor. Diese Bestimmung « ermöglicht es, dass Hochschulen, Universitäten oder anerkannte Forschungseinrichtungen Verwaltungsdokumente zu wissenschaftlichen Zwecken verwenden können, die normalerweise gemäß den Ausnahmeregelungen der Artikel II.34 bis II.36 für die Öffentlichkeit nicht zugänglich sind. Die Entscheidung, dies zu erlauben, ist eine Entscheidung, die die Behörde selbst treffen muss » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 68).

B.52.3. Die klagenden Parteien beanstanden Artikel II.38 Absatz 1 Nr. 2, der es Behörden erlaubt, im Rahmen eines Öffentlichkeitsantrags für wissenschaftliche Zwecke die in Artikel II.34 Nr. 2 und Artikel II.36 § 1 Absatz 2 Nr. 1 geregelten Ausnahmegründe nicht anzuwenden. Aufgrund letztgenannter Bestimmungen lehnt eine Behörde einen Antrag ab, wenn die Offenlegung « den Schutz der persönlichen Lebenssphäre » verletzt oder diesen nicht aufwiegt.

Die klagenden Parteien sind der Ansicht, dass der angefochtene Artikel II.38 Absatz 1 Nr. 2 das Recht auf Achtung des Privatlebens im Sinne der Garantie in Artikel 22 der Verfassung und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention auf diskriminierende Weise verletze, sofern die Behörden personenbezogene Daten für wissenschaftliche Zwecke Universitäten, Hochschulen oder Forschungseinrichtungen mitteilen könnten, ohne an die in den Artikeln II.34 Nr. 2 und II.36 § 1 Absatz 2 Nr. 1 erwähnten Ausnahmegründe zum Schutz der persönlichen Lebenssphäre gebunden zu sein und ohne die Zustimmung der betroffenen Person einholen zu müssen, während diese Zustimmung im Falle der Nichtanwendung der in Artikel II.34 Nrn. 5 und 6 geregelten Ausnahmegründe erforderlich sei.

B.53.1. Artikel 22 der Verfassung bestimmt:

« Jeder hat ein Recht auf Achtung vor seinem Privat- und Familienleben, außer in den Fällen und unter den Bedingungen, die durch Gesetz festgelegt sind.

Das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel gewährleistet den Schutz dieses Rechtes ».

Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« (1) Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs.

(2) Der Eingriff einer öffentlichen Behörde in die Ausübung dieses Rechts ist nur statthaft, insoweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist ».

B.53.2. Der Verfassungsgeber hat eine möglichst weitgehende Übereinstimmung zwischen Artikel 22 der Verfassung und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention angestrebt (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 997/5, S. 2).

Die Tragweite dieses Artikels 8 entspricht derjenigen der vorgenannten Verfassungsbestimmung, sodass die durch die beiden Bestimmungen gewährleisteten Garantien eine untrennbare Einheit bilden.

B.53.3. Das Recht auf Achtung des Privatlebens, so wie es durch die vorerwähnten Verfassungs- und Vertragsbestimmungen gewährleistet wird, bezweckt im Wesentlichen, die Personen gegen Einmischungen in ihr Privatleben zu schützen. Dieses Recht hat eine weitreichende Tragweite und umfasst unter anderem den Schutz der personenbezogenen Daten und der persönlichen Information.

B.53.4. Die durch Artikel 22 der Verfassung und durch Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleisteten Rechte sind jedoch nicht absolut. Sie schließen eine behördliche Einmischung in das Recht auf Achtung des Privatlebens nicht aus, verlangen jedoch, dass diese durch eine ausreichend präzise Gesetzesbestimmung erlaubt wird, einem

zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft entspricht und im Verhältnis zu der damit verfolgten gesetzmäßigen Zielsetzung steht. Diese Bestimmungen beinhalten außerdem die positive Verpflichtung für die Behörden, Maßnahmen zu ergreifen, die eine tatsächliche Achtung des Privatlebens gewährleisten, selbst in der Sphäre der gegenseitigen Beziehungen zwischen Einzelpersonen (EuGHMR, 27. Oktober 1994, *Kroon u.a. gegen Niederlande*, § 31; Große Kammer, 12. November 2013, *Söderman gegen Schweden*, § 78).

B.53.5. Der Dekretgeber besitzt diesbezüglich einen Ermessensspielraum. Dieser Ermessensspielraum ist jedoch nicht unbegrenzt; damit eine gesetzliche Regelung mit dem Recht auf Achtung des Privatlebens vereinbar ist, ist es erforderlich, dass der Gesetzgeber ein faires Gleichgewicht zwischen allen betroffenen Rechten und Interessen gefunden hat.

B.53.6. Außerdem muss der Dekretgeber Artikel 22 Absatz 1 der Verfassung berücksichtigen, wonach nur der föderale Gesetzgeber auf allgemeine Weise bestimmen kann, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen das Recht auf Achtung des Privatlebens und des Familienlebens eingeschränkt werden kann.

Zwar lässt der Umstand, dass ein Eingriff in das Privatleben die Folge der Regelung einer bestimmten, dem Dekretgeber zugewiesenen Angelegenheit ist, dessen Befugnis unberührt, jedoch ist der Dekretgeber an die allgemeinen föderalen Vorschriften gebunden, die als Mindestregelung in jedweder Angelegenheit gelten. Sofern die angefochtenen Bestimmungen den Austausch personenbezogener Daten ermöglichen, muss der Dekretgeber die Mindestgarantien aus der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 « zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) » (nachstehend: Datenschutz-Grundverordnung) beachten.

B.54.1. Indem es den Behörden ermöglicht wird, einem Öffentlichkeitsantrag einer Universität, einer Hochschule oder einer anerkannten Forschungseinrichtung für wissenschaftliche Zwecke stattzugeben, ohne die in den Artikeln II.34 Nr. 2 und II.36 § 1 erwähnten Ausnahmegründe zum Schutz der persönlichen Lebenssphäre anzuwenden, erlaubt

der angefochtene Artikel II.38 Absatz 1 Nr. 2 einen Eingriff in das Privatleben der Personen, auf die sich die Verwaltungsdokumente beziehen.

B.54.2. Die angefochtene Bestimmung verfolgt ein legitimes Ziel, nämlich die Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

B.54.3. Der Dekretgeber hat die besondere Regelung in Bezug auf die Offenlegung von Verwaltungsdokumenten für wissenschaftliche Zwecke begrenzt.

Dementsprechend ist diese Regelung auf Öffentlichkeitsanträge beschränkt, die von Einrichtungen gestellt werden, die im Rahmen der wissenschaftlichen Forschung gesetzlich anerkannt sind, nämlich Universitäten, Hochschulen und anerkannte Forschungseinrichtungen.

Überdies hat der Dekretgeber ausdrücklich festgelegt, dass die Offenlegung von Verwaltungsdokumenten für wissenschaftliche Zwecke ohne Anwendung der Ausnahmegründe zum Schutz der persönlichen Lebenssphäre nur « innerhalb der Grenzen von Artikel 89 Absatz 1 der Datenschutz-Grundverordnung » erfolgen darf. Diese Bestimmung lautet:

«Die Verarbeitung zu im öffentlichen Interesse liegenden Archivzwecken, zu wissenschaftlichen oder historischen Forschungszwecken oder zu statistischen Zwecken unterliegt geeigneten Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person gemäß dieser Verordnung. Mit diesen Garantien wird sichergestellt, dass technische und organisatorische Maßnahmen bestehen, mit denen insbesondere die Achtung des Grundsatzes der Datenminimierung gewährleistet wird. Zu diesen Maßnahmen kann die Pseudonymisierung gehören, sofern es möglich ist, diese Zwecke auf diese Weise zu erfüllen. In allen Fällen, in denen diese Zwecke durch die Weiterverarbeitung, bei der die Identifizierung von betroffenen Personen nicht oder nicht mehr möglich ist, erfüllt werden können, werden diese Zwecke auf diese Weise erfüllt ».

Wie die Flämische Regierung in ihrem Schriftsatz betont, müssen die Behörden auch das Gesetz vom 30. Juli 2018 « über den Schutz natürlicher Personen hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten » beachten. Die Artikel 132 bis 137 dieses Gesetzes beinhalten ebenso spezifische Garantien im Rahmen der « Verarbeitung personenbezogener Daten für historische, wissenschaftliche oder statistische Zwecke », einschließlich des Grundsatzes der Anonymisierung und Pseudonymisierung der Dokumente, bevor sie eingesehen werden.

Nach Artikel II.38 obliegt es der Flämischen Regierung, einen prozessualen Rahmen für die Öffentlichkeitsanträge für wissenschaftliche Zwecke auszuarbeiten, der die notwendigen Garantien im Sinne der Datenschutz-Grundverordnung und des vorerwähnten Gesetzes vom 30. Juli 2018 vorsieht. Dem wurde durch den Erlass der Flämischen Regierung vom 1. Februar 2019 « zur Regelung der Öffentlichkeitsanträge für wissenschaftliche Zwecke im Sinne von Artikel II.38 des flämischen Verwaltungsdekrets vom 7. Dezember 2018 » entsprochen. Nach diesem Erlass beinhaltet ein Öffentlichkeitsantrag für wissenschaftliche Zwecke « die Weise, wie personenbezogene Daten verarbeitet werden, wenn der Antrag sich auf Verwaltungsdokumente bezieht, bei denen die in den Artikeln II.34 Nr. 2 und II. 36 § 1 Absatz 2 Nr. 1 des flämischen Verwaltungsdekrets vom 7. Dezember 2018 erwähnten Ausnahmegründe angewandt werden können » (Artikel 1 Nr. 6), und untersucht die Behörde « die Weise, wie personenbezogene Daten verarbeitet werden » (Artikel 3, Nr. 4).

Schließlich verfügen die Behörden nach der angefochtenen Bestimmung bloß über die Möglichkeit, die verlangten Verwaltungsdokumente für wissenschaftliche Zwecke offenzulegen, ohne die in den Artikeln II.34 Nr. 2 und II.36 § 1 Absatz 2 Nr. 1 des flämischen Verwaltungsdekrets geregelten Ausnahmegründe anzuwenden. Es obliegt den Behörden, bei der Bearbeitung eines Öffentlichkeitsantrags für wissenschaftliche Zwecke zu prüfen, ob ausreichende Garantien für die richtige Verarbeitung der in den betreffenden Verwaltungsdokumenten enthaltenen personenbezogenen Daten vorhanden sind. Falls dies nicht der Fall ist, ist der Öffentlichkeitsantrag doch noch abzulehnen.

B.54.4. Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen hat der Dekretgeber ausreichende Garantien für die richtige Verarbeitung der personenbezogenen Daten, die in den für wissenschaftliche Zwecke verlangten Verwaltungsdokumenten enthalten sind, vorgesehen.

Der bloße Umstand, dass die Zustimmung der betroffenen Person für die Offenlegung der Verwaltungsdokumente, bei denen die in den Artikeln II.34 Nr. 2 und II.36 § 1 Absatz 2 Nr. 1 erwähnten Ausnahmegründe angewandt werden können, nicht erforderlich ist, führt nicht dazu, dass die angefochtene Bestimmung unverhältnismäßig ist. Der Dekretgeber durfte darüber hinaus den Standpunkt vertreten, dass diese Zustimmung demgegenüber für die Offenlegung von Verwaltungsdokumenten, bei denen die in Artikel II.34 Nrn. 5 und 6 erwähnten Ausnahmegründe angewandt werden können, erforderlich ist. Diese Ausnahmegründe beziehen sich auf Verwaltungsdokumente, die ausschließlich für Zwecke der möglichen

Verhängung von Disziplinarmaßnahmen erstellt wurden beziehungsweise die vertrauliche Informationen enthalten, die von einem Dritten freiwillig bereitgestellt wurden. Die Entscheidung, im Rahmen dieser Verwaltungsdokumente eine zusätzliche Garantie vorzusehen, gehört zur Ermessensbefugnis des Dekretgebers.

Die angefochtene Bestimmung verletzt das Recht auf Achtung des Privatlebens nicht auf unverhältnismäßige Weise.

B.54.5. Der zehnte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 ist unbegründet.

*3. Das Antrags- und Widerspruchsverfahren (elfter bis vierzehnter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119)*

B.55. Der elfte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 richtet sich gegen Artikel II.40 des flämischen Verwaltungsdekrets, der die Voraussetzungen enthält, denen ein Öffentlichkeitsantrag genügen muss.

Der angefochtene Artikel II.40 §§ 2 und 3 des flämischen Verwaltungsdekrets bestimmt:

« § 2. La demande comprend au moins les informations suivantes :

- 1° le nom du demandeur;
- 2° l'adresse du demandeur;
- 3° l'information nécessaire pour identifier le document administratif demandé;
- 4° le choix de la consultation ou d'une copie.

Le demandeur peut également indiquer la forme sous laquelle il souhaite recevoir les informations demandées.

§ 3. Le demandeur n'a pas à prouver d'intérêt.

Pour la publicité d'informations à caractère personnel, le demandeur doit toutefois démontrer que sa situation juridique peut être lésée de manière directe et personnelle par :

- 1° soit, les informations;

2° soit, la décision à laquelle les informations se rapportent;

3° soit, la décision en vue de laquelle le document contenant les informations a été établi.

Par informations à caractère personnel, on entend des informations comportant une appréciation, un jugement de valeur ou la description d'un comportement d'une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable.

Le deuxième alinéa n'est pas d'application lorsque la demande concerne les informations suivantes :

1° informations à caractère personnel concernant le demandeur lui-même;

2° informations environnementales;

3° documents administratifs établis ou reçus depuis plus de trente ans;

4° documents administratifs demandés dans le cadre de la recherche scientifique, telle que visée à l'article II.38 ».

B.56. Im ersten Teil des elften Klagegrunds beanstanden die klagenden Parteien Artikel II.40 § 2 Absatz 1 Nr. 2 des flämischen Verwaltungsdekrets, der festlegt, dass im Antrag die Adresse des Antragstellers anzugeben ist. Die klagenden Parteien sind der Auffassung, dass die Adresse keine relevante Angabe sei, um prüfen zu können, ob dem Antrag stattzugeben sei oder nicht.

B.57.1. In den Vorarbeiten wird in Bezug auf das Erfordernis, im Antrag die Adresse anzugeben, erläutert:

« [Auparavant], il suffisait que le demandeur indique son adresse de correspondance (par exemple uniquement une adresse mail), mais il est à présent prévu d'indiquer effectivement l'adresse postale, l'adresse mail n'étant pas suffisante, afin d'éviter que les demandes de publicité puissent être introduites sous un nom fictif (par exemple via un compte gmail facile à créer) » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 71).

B.57.2. Die angefochtene Bestimmung ist nicht sachlich ungerechtfertigt. Der Dekretgeber durfte davon ausgehen, dass das Mitteilen der Adresse des Antragstellers notwendig ist, um seine Identität feststellen zu können und so zu vermeiden, dass Anträge unter einem fiktiven Namen eingereicht werden. Die klagenden Parteien weisen nicht nach, auf welche Weise dieses Erfordernis das Recht auf Achtung des Privatlebens oder das Recht auf Öffentlichkeit der Verwaltungsdokumente auf unverhältnismäßige Weise verletze.

B.57.3. Der erste Teil des elften Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7119 ist unbegründet.

B.58. Der zweite Teil des elften Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7119 richtet sich gegen Artikel II.40 § 2 Absatz 1 Nr. 4 des flämischen Verwaltungsdekrets, der bestimmt, dass der Öffentlichkeitsantrag « die Entscheidung für die Einsicht oder eine Abschrift » enthalten muss. Die klagenden Parteien sind der Ansicht, dass diese Verpflichtung, zwischen der Einsicht und einer Abschrift zu wählen, die Artikel 23 und 32 der Verfassung verletze.

B.59.1. Aus den Vorarbeiten geht hervor, dass die Verpflichtung, im Antrag « die Entscheidung für die Einsicht oder eine Abschrift » zu erwähnen, dazu dient, « dies der betreffenden Stelle sofort deutlich erkennbar [zu machen] », sodass « diese nicht zunächst danach fragen muss » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 71).

B.59.2. Wie in B.35.2 erwähnt wurde, kann aus der Verwendung des Wortes « ob » nicht abgeleitet werden, dass der Dekretgeber den Bürger verpflichten wollte, zwischen der Einsicht in ein Verwaltungsdokument oder einer Abschrift dieses Verwaltungsdokuments zu wählen, wobei die Wahl einer Modalität die Entscheidung für eine andere ausschließen soll. Das Wort « ob » ist nämlich ein nebenordnendes Bindewort, das je nach Kontext sowohl eine alternative als auch eine kumulative Bedeutung haben kann.

Angesichts der Absicht des Dekretgebers, mit dem flämischen Verwaltungsdekret Artikel 32 der Verfassung umzusetzen, ist davon auszugehen, dass die in der angefochtenen Bestimmung erwähnten Modalitäten für den Zugang zu Verwaltungsdokumenten kumulativen und nicht alternativen Charakter haben. Folglich ist diese Bestimmung dahin auszulegen, dass der Bürger in seinem Antrag angeben muss, ob er die Einsicht in ein Verwaltungsdokument oder eine Abschrift dieses Verwaltungsdokuments beantragt, ohne dass die Wahl einer Modalität die Entscheidung für eine andere ausschließt.

B.59.3. Die angefochtene Bestimmung hat daher nicht die Tragweite, die ihr die klagenden Parteien verleihen.

B.59.4. Der zweite Teil des elften Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7119 ist folglich unbegründet.

B.60. Der dritte und der vierte Teil des elften Klagegrunds richten sich gegen Artikel II.40 § 3 Absatz 4 Nrn. 3 und 4, der bestimmt, dass der Antragsteller kein unmittelbares und persönliches Interesse an der Offenlegung von Informationen persönlicher Art nachweisen muss, sofern sich sein Antrag auf Verwaltungsdokumente bezieht, die vor mehr als 30 Jahren erstellt oder empfangen wurden, oder sofern diese Offenlegung im Rahmen wissenschaftlicher Forschungstätigkeiten beantragt wird. Nach Ansicht der klagenden Parteien kann das Recht auf Achtung des Privatlebens der betroffenen Person allerdings auch in diesem Fall beeinträchtigt werden.

B.61.1. Nach Artikel II.40 § 3 Absatz 1 des flämischen Verwaltungsdekrets muss der Antragsteller grundsätzlich kein Interesse an der Offenlegung nachweisen.

Das Nachweisen eines Interesses ist jedoch erforderlich, wenn der Antrag die Offenlegung von Informationen persönlicher Art betrifft, nämlich « Informationen, die sich auf eine Beurteilung oder ein Werturteil im Hinblick auf eine namentlich genannte oder eine einfach identifizierbare natürliche Person beziehen oder die die Beschreibung eines Verhaltens einer solchen Person enthalten » (Artikel II.40 § 3 Absätze 2 und 3). Bei diesen Informationen muss der Antragsteller nachweisen, dass er unmittelbar und persönlich von den Informationen, der Entscheidung, auf die sich die Informationen beziehen, oder der Entscheidung, in Bezug auf die das Dokument, das die Informationen enthält, im Rahmen der Vorbereitung dieser Entscheidung erstellt wurde, betroffen sein kann.

Der Dekretgeber war der Ansicht, dass « solche Informationen [...] vor dem allgemeinen Zugang zusätzlich geschützt werden [müssen] » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 72). Der Dekretgeber führte ferner aus:

« Il est évident que les informations à caractère personnel ne peuvent être rendues publiques sans plus. La description d'un comportement ou l'appréciation/évaluation implique en effet le traitement d'informations très individualisées. Il s'agit d'une matière délicate qui requiert la discrétion nécessaire.

Pour les raisons précitées, la possibilité de consulter des informations à caractère personnel est liée à un intérêt défini. L'exigence d'un intérêt représente est dès lors un premier filtre et, en ce sens, une condition de recevabilité de la demande de publicité. Ensuite, il se peut que la publicité d'informations à caractère personnel doive ou puisse être refusée parce qu'une des exceptions de fond doit ou peut être invoquée. [...] Lorsque le demandeur justifie de l'intérêt requis, le document administratif sur lequel porte sa demande doit par la suite être entièrement

soumis à un examen portant sur la possibilité éventuelle d'invoquer les motifs d'exception de fond » (ebenda).

B.61.2. Der angefochtene Artikel II.40 § 3 Absatz 4 Nrn. 3 und 4 sieht einige Ausnahmen von diesem Erfordernis eines unmittelbaren und persönlichen Interesses an der Offenlegung von Informationen persönlicher Art vor. So gilt dieses Erfordernis nicht für Verwaltungsdokumente, die vor mehr als 30 Jahren erstellt oder empfangen wurden, und auch nicht für Verwaltungsdokumente, die im Rahmen wissenschaftlicher Forschungstätigkeiten beantragt werden.

B.61.3. Es ist vertretbar, dass der Dekretgeber es für diese Verwaltungsdokumente nicht für notwendig erachtete, über ein Zulässigkeitskriterium eine zusätzliche Garantie zum Schutz der persönlichen Lebenssphäre festzuschreiben. Auch bei diesen Verwaltungsdokumenten muss der Öffentlichkeitantrag jedoch im Lichte der materiellen Ausnahmegründe geprüft werden, und kann beziehungsweise muss der Antrag abgelehnt werden, wenn die Offenlegung « den Schutz der persönlichen Lebenssphäre » verletzt oder nicht aufwiegt (Artikel II.34 Nr. 2 und II.36 § 1 Nr. 1).

Die angefochtene Bestimmung verletzt das Recht auf Achtung des Privatlebens folglich nicht auf unverhältnismäßige Weise.

B.61.4. Der dritte und der vierte Teil des elften Klagegrunds sind unbegründet.

B.62.1. Der zwölfte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 richtet sich gegen Artikel II.41 des flämischen Verwaltungsdekrets, der bestimmt:

« L'instance publique visée à l'article II.28, § 1er, qui reçoit une demande de document administratif en sa possession, inscrit sans délai la demande dans un registre, en indiquant la date de réception.

L'enregistrement est public pour le demandeur ».

B.62.2. In den Vorarbeiten heißt es zu Artikel II.41:

« Étant donné que tout demandeur doit pouvoir vérifier si sa demande a été enregistrée correctement ou non et connaître la date précise de l'enregistrement, les informations concernant l'enregistrement sont publiques pour le demandeur.

Cela implique donc que le registre (contenant toutes les demandes de publicité) est considéré, à l'égard de chacun, comme un document administratif et qu'il peut donc en principe être rendu public, après une demande en ce sens, moyennant toutefois l'application d'éventuels motifs d'exception (comme la protection de la vie privée). Toutefois, parallèlement, le demandeur suit en tout état de cause une procédure simplifiée, ce qui signifie donc que le demandeur peut d'emblée consulter/recevoir une copie de l'enregistrement de sa propre demande, sans devoir suivre la procédure de demande officielle, telle qu'elle est définie dans la section 4 » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 74).

B.63.1. Die klagenden Parteien wenden sich dagegen, dass die Registrierung des Öffentlichkeitsantrags nur für den Antragsteller selbst einsehbar sei und nicht für die Person, auf die sich der Antrag beziehe.

B.63.2. Wie die Flämische Regierung bemerkt, beruht der zwölfte Klagegrund auf einer falschen Auslegung der angefochtenen Bestimmung.

Aus den vorerwähnten Vorarbeiten ergibt sich nämlich, dass das Register mit den Öffentlichkeitsanträgen ein Verwaltungsdokument ist, das jedem offengelegt werden kann. Die angefochtene Bestimmung sieht ein vereinfachtes Verfahren für den Antragsteller selbst vor, der einen automatischen Zugang zu der Registrierung seines eigenen Öffentlichkeitsantrags bekommt. Das beeinträchtigt jedoch nicht den Zugang, den jedermann zu diesem Register hat, auch wenn dazu das normale Antragsverfahren nach den Artikeln II.40 ff. des flämischen Verwaltungsdekrets befolgt werden muss und der jeweilige Antrag daher im Lichte der einschlägigen Ausnahmegründe geprüft wird.

B.63.3. Der zwölfte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 ist also unbegründet.

B.64. Der dreizehnte und der vierzehnte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 richten sich gegen die Artikel II.48 bis II.51 des flämischen Verwaltungsdekrets, die sich auf das Widerspruchsverfahren vor der Widerspruchsinstanz « Öffentlichkeit der Verwaltung und Wiederverwendung behördlicher Informationen » beziehen. Es geht dabei um den Widerspruch, den der Antragsteller gegen eine Entscheidung einer Behörde bezüglich eines Antrags auf Offenlegung, Berichtigung oder Ergänzung eines Verwaltungsdokuments, gegen das Ausbleiben einer Entscheidung oder gegen eine unwillige Ausführung einer Offenlegungs-, Berichtigungs- oder Ergänzungsentscheidung einlegen kann.

B.65. Im dreizehnten Klagegrund wenden sich die klagenden Parteien dagegen, dass nach Artikel II.49 die Registrierung des vom Antragsteller eingelegten Widerspruchs nur für den Antragsteller selbst einsehbar sei und nicht für die Person, auf die sich der Antrag beziehe.

B.66.1. Artikel II.49 Absatz 1 des flämischen Verwaltungsdekrets bestimmt:

« L'instance de recours qui reçoit un recours, le consigne sans délai dans un registre, avec mention de la date de réception. L'enregistrement est public pour le demandeur qui a formé le recours et pour l'instance publique concernée ».

B.66.2. Aus denselben Gründen, die in B.63.2 ausgeführt worden sind, beruht der dreizehnte Klagegrund auf einer falschen Auslegung der angefochtenen Bestimmung.

Wie im Rahmen von Artikel II.41 hat der Dekretgeber im Rahmen von Artikel II.49 erläutert, dass « das Register (mit allen eingelegten Widersprüchen) allen gegenüber als ein Verwaltungsdokument zu betrachten ist und demzufolge grundsätzlich offengelegt werden kann » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 81). Dazu muss grundsätzlich das normale Antragsverfahren nach den Artikeln II.40 ff. des flämischen Verwaltungsdekrets befolgt werden. Die angefochtene Bestimmung normiert bloß einen vereinfachten Zugang zu der Registrierung des eingelegten Widerspruchs für den Antragsteller selbst, der den Widerspruch einlegt hat.

B.66.3. Der dreizehnte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 ist also unbegründet.

B.67.1. Im ersten Teil des vierzehnten Klagegrunds wenden sich die klagenden Parteien dagegen, dass nach den Artikeln II.49 und II.50 des flämischen Verwaltungsdekrets nur die Behörde und der Antragsteller am Verfahren vor der Widerspruchsinstanz beteiligt seien und nicht die Person, auf die sich der Antrag beziehe.

B.67.2. Artikel II.49 Absatz 2 des flämischen Verwaltungsdekrets bestimmt:

« L'instance de recours informe immédiatement l'instance publique concernée du recours ».

Artikel II.50 § 1 des flämischen Verwaltungsdekrets bestimmt:

« L'instance de recours statue sur le recours et informe le demandeur et l'instance publique concernée de sa décision dans un délai de trente jours civils par lettre, courrier électronique ou, le cas échéant, formulaire en ligne.

Si l'instance de recours estime qu'il lui est difficile d'évaluer la demande en temps utile en fonction des motifs d'exception énoncés dans le présent chapitre, elle informe l'auteur du recours que le délai de trente jours civils sera porté à quarante-cinq jours civils. La décision de prolongation indique le ou les motifs d'ajournement.

Si la demande de [publicité] est rejetée sur la base des articles II.34, 2° ou 6°, II.35, 3°, ou II.36, § 1er, deuxième alinéa, 1°, 5° ou 7°, l'instance de recours contacte l'intéressé et demande si le demandeur est autorisé à avoir accès au document administratif demandé, pour autant que cette autorisation n'a pas encore été demandée par l'instance publique concernée ».

B.67.3. Die in Artikel II.50 § 1 des flämischen Verwaltungsdekrets vorgesehene kurze Entscheidungsfrist rechtfertigt es, dass nur der Antragsteller, der der Widerspruch einlegt, und die betreffende Behörde am Verfahren vor der Widerspruchsinstanz beteiligt sein können und dass der Dekretgeber keine Interventionsmöglichkeit für betroffene Dritte vorgesehen hat.

Die Widerspruchsinstanz muss betroffene Dritte unter bestimmten Umständen kontaktieren. Das ist dann der Fall, wenn sie die Offenlegung aufgrund eines Ausnahmegrundes ablehnt, bei dem die Offenlegung nur erlaubt werden kann, wenn die betroffene Person dem zustimmt, und die betreffende Behörde um diese Zustimmung noch nicht nachgesucht hat.

Darüber hinaus ist die Widerspruchsinstanz nach Artikel II.51 befugt, alle betroffenen Parteien anzuhören. Die Widerspruchsinstanz kann diese Untersuchungsmaßnahme in Anspruch nehmen, wenn sie dies für notwendig erachtet, um in Kenntnis der Sachlage über den eingelegten Widerspruch befinden zu können.

Schließlich kann ein betroffener Dritter, der mit einer Entscheidung der Widerspruchsinstanz nicht einverstanden ist, dagegen einen Aussetzungsantrag oder eine Nichtigkeitsklage bei der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrats einreichen.

B.67.4. Angesichts der vorstehenden Ausführungen ist es nicht sachlich ungerechtfertigt, dass betroffene Dritte im Rahmen des Verfahrens vor der Widerspruchsinstanz nicht intervenieren können.

B.67.5. Der erste Teil des vierzehnten Klagegrunds ist unbegründet.

B.68. Im zweiten Teil des vierzehnten Klagegrunds wenden sich die klagenden Parteien dagegen, dass die angefochtenen Artikel II.48 bis II.51 des flämischen Verwaltungsdekrets einen « devolutiven Widerspruch » vorsähen. Sofern die Widerspruchsinstanz nach Feststellung, dass die von Behörde zugrunde gelegten Ausnahmegründe rechtswidrig seien, andere Ausnahmegründe anwenden könne und neue Informationen berücksichtigen könne, um den Öffentlichkeitsantrag abzulehnen, könne sich der Widerspruch nachteilig auf den Antragsteller auswirken, was eine unverhältnismäßige Beschränkung des Rechts auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten im Sinne der Garantie in Artikel 32 der Verfassung beinhalte.

B.69.1. Die angefochtenen Artikel II.48 bis II.51, die einen organisierten Widerspruch vor der Widerspruchsinstanz vorsehen, wurden größtenteils aus den Artikeln 22 bis 25 des Dekrets vom 26. März 2004 « über die Öffentlichkeit der Verwaltung » übernommen.

Aus der Entscheidungspraxis der Widerspruchsinstanz ergibt sich:

« que le recours administratif organisé institué par le législateur décréte dans le décret relatif à la publicité a un caractère dévolutif et suppose donc que la demande de publicité doit, en degré d'appel, être entièrement réexaminée; que l'instance de recours doit également, dans le cadre de sa décision concernant le recours administratif, prendre en compte les modifications des éléments juridiques ou matériels de la cause, apparues dans l'intervalle, après l'introduction de la requête » (OVB/2017/43 vom 17. März 2017);

« qu'en cas de requête recevable, l'instance de recours dispose du même pouvoir d'appréciation que l'instance en premier ressort; que la demande est réexaminée en appel, l'examen ne se limitant pas aux motifs qui ont été invoqués en première instance afin de refuser la publicité du document administratif demandé » (OVB/2009/38 vom 17. April 2009).

Im selben Sinne hat die Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrats ausgeführt:

« Du fait de l'effet dévolutif du recours organisé, l'instance de recours acquiert, en vertu de cette disposition, le pouvoir de décision sur l'affaire elle-même, de la même manière que les instances visées à l'article 4 du décret. Ce pouvoir de décision permet à l'instance de recours de fonder sa décision sur un autre motif ou motif de refus que ceux qui ont été invoqués en première instance devant l'administration concernée » (StR, 28. März 2019, Nr. 244.047).

B.69.2. Angesichts des Devolutiveffekts des organisierten Widerspruchs verfügt die Widerspruchsinstanz über dieselbe Prüfungsbefugnis wie die Behörde, die in erster Instanz entschieden hat. Sie muss den Öffentlichkeitsantrag folglich unter Berücksichtigung aller tatsächlichen und rechtlichen Elemente der Angelegenheit vollständig neu prüfen, einschließlich etwaiger Abänderungen, die seit der erstinstanzlichen Entscheidung eingetreten sind. Sie muss die Anwendbarkeit der dekretalen Ausnahmegründe von Amts wegen prüfen, ungeachtet der Ausnahmegründe, die in erster Instanz angewandt worden sind.

Genauso wie die Behörde, die in erster Instanz entschieden hat, muss die Widerspruchsinstanz daher *in concreto* prüfen, ob die Offenlegung aufgrund eines dekretalen Ausnahmegrundes abgelehnt werden muss, wobei die jeweiligen Ausnahmegründe eng auszulegen sind. Sie muss dabei darüber wachen, dass das in der Verfassung verankerte Recht auf Öffentlichkeit der Verwaltung nicht verletzt wird.

B.69.3. Der Umstand, dass sich die Situation des Widerspruchsführers infolge der Widerspruchsentscheidung verschlechtern kann, ist dem Devolutiveffekt dieses Rechtsbehelfs eigen. Das reicht nicht aus, um festzustellen, dass die angefochtenen Bestimmungen die Rechte der betroffenen Personen verletzen.

B.69.4. Der zweite Teil des vierzehnten Klagegrunds ist unbegründet.

*e) Die Beschwerden (fünfzehnter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119)*

B.70. Der fünfzehnte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 richtet sich gegen die Artikel II.76 und II.77 des flämischen Verwaltungsdekrets, die sich auf das Beschwerderecht beziehen.

Nach Artikel II.75 hat jedermann das Recht, kostenlos eine Beschwerde bei einer in Artikel II.74 erwähnten Behörde in Bezug auf eine Handlung, die diese Behörde vorgenommen hat, oder die Arbeitsweise dieser Behörde einzureichen.

B.71.1 Im ersten Teil des fünfzehnten Klagegrunds wenden sich die klagenden Parteien dagegen, dass Artikel II.76 die Verpflichtung festlege, die Adresse des Beschwerdeführers in

der schriftlichen Beschwerde anzugeben, während diese Verpflichtung bei einer mündlichen Beschwerde nicht gelte. Die angefochtene Bestimmung verletze daher das durch Artikel 22 der Verfassung garantierte Recht auf Achtung des Privatlebens und das in Artikel 28 der Verfassung verankerte Petitionsrecht auf diskriminierende Weise.

B.71.2. Artikel 28 der Verfassung bestimmt:

« Jeder hat das Recht, Petitionen, die von einer oder mehreren Personen unterzeichnet sind, an die öffentlichen Behörden zu richten.

Nur die konstituierten Behörden haben das Recht, Petitionen unter einem Gesamtnamen einzureichen ».

B.72.1. Der angefochtene Artikel II.76 des flämischen Verwaltungsdekrets bestimmt:

« § 1er. Une plainte peut être présentée oralement ou par écrit.

Par écrit on entend par lettre, par courrier électronique ou, le cas échéant, par formulaire en ligne.

§ 2. Une [plainte] écrite est recevable si :

1° le nom et l'adresse du plaignant sont connus;

2° la plainte contient une description des faits qui en font l'objet ».

B.72.2. In den Vorarbeiten heißt es in Bezug auf diese Bestimmung:

« Pour les plaintes orales, auxquelles il peut également être répondu oralement, un examen de la recevabilité n'est pas nécessaire : les instances peuvent également traiter les plaintes orales sans connaître l'adresse de l'auteur.

Dorénavant, les ' nom et adresse ' seront une condition de recevabilité pour les plaintes écrites, par analogie avec l'article II.40, § 2 (concernant l'accès aux documents administratifs). Dans cet article, il est également explicitement requis que l'auteur de la plainte donne une adresse (postale) et pas seulement une adresse de correspondance (par exemple une adresse mail), afin d'éviter qu'une plainte soit introduite sous un nom fictif.

Dans le cadre de la procédure d'examen de la plainte et d'une éventuelle tentative de médiation, il est important que l'organe qui examine les plaintes connaisse le nom et l'adresse de l'auteur » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 105).

B.72.3. Die angefochtene Bestimmung ist nicht sachlich ungerechtfertigt. Der Dekretgeber durfte davon ausgehen, dass die Mitteilung der Adresse in der schriftlichen Beschwerde erforderlich ist, um zu verhindern, dass eine Beschwerde unter einem fiktiven Namen eingereicht wird, sowie für die weitere Prüfung der Beschwerde und einen etwaigen Vermittlungsversuch. Die klagenden Parteien weisen nicht nach, wie dieses Erfordernis das Recht auf Achtung des Privatlebens oder das in Artikel 28 der Verfassung verankerte Petitionsrecht, das das Recht beinhaltet, sich schriftlich an die öffentlichen Behörden zu richten, auf unverhältnismäßige Weise verletzt.

Es ist überdies vertretbar, dass dieses Erfordernis nur für schriftliche Beschwerden und nicht für mündliche Beschwerden gilt, die ja auch mündlich beantwortet werden und bei denen das Risiko einer Beschwerde unter einem fiktiven Namen als beträchtlich geringer angesehen werden kann.

B.72.4. Der erste Teil des fünfzehnten Klagegrunds ist unbegründet.

B.73. Im zweiten Teil des fünfzehnten Klagegrunds wenden sich die klagenden Parteien dagegen, dass die Behörde nach Artikel II.77 § 1 Nr. 4 des flämischen Verwaltungsdekrets nicht verpflichtet ist, die Beschwerde zu bearbeiten, wenn sie sich auf einen Sachverhalt bezieht, in Bezug auf den nicht alle organisierten administrativen Rechtsbehelfsmöglichkeiten angewandt worden sind oder ein gerichtliches Verfahren anhängig ist.

B.74.1. Artikel II.77 § 1 Nr. 4 Buchstabe c) des flämischen Verwaltungsdekrets, der aus Artikel 9 Absatz 1 Nr. 4 des Dekrets vom 1. Juni 2001 « zur Einräumung eines Beschwerderechts in Bezug auf Verwaltungseinrichtungen » übernommen wurde, bestimmt:

« Une instance publique, visée à l'article II.74, premier alinéa, n'est pas tenue de traiter la plainte si :

[...]

4° la plainte porte sur des faits :

[...]

c) pour lesquels toutes les possibilités administratives de recours organisées n'ont pas été épuisées ou qui font l'objet d'un recours juridictionnel ».

B.74.2. Der Dekretgeber hat zum Beschwerdeverfahren ausgeführt:

«La procédure de plainte doit être distinguée du traitement des demandes de dédommagement juridiques que les citoyens peuvent introduire à l'encontre des autorités : un citoyen qui a des objections de fond contre sa cotisation fiscale peut contester en droit cette cotisation, mais ne peut en outre introduire aussi une plainte (cf. également *infra* l'article II.77, § 1er); il en va de même pour les demandes de dédommagement de citoyens à l'égard des autorités, même lorsque les autorités agissent comme leur propre assureur et traitent donc elles-mêmes les demandes de dédommagement.

Pour les cas limites entre une plainte et une demande de dédommagement, il faudra, comme c'est actuellement déjà aussi le cas, que l'organe qui se charge des plaintes et le service juridique accordent leurs violons afin de déterminer si la plainte constitue ou non une action en justice. Le cas échéant, l'auteur peut être contacté afin de savoir exactement quelles sont ses intentions » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 103).

Im Besonderen in Bezug auf den angefochtenen Artikel II.77 § 1 Nr. 4 Buchstabe c) des flämischen Verwaltungsdekrets heißt es in den Vorarbeiten:

« Cette disposition entend éviter de court-circuiter ces procédures de recours [administratif] ou juridictionnelles tant sur le fond, qu'en matière de délais contraignants par exemple » (ebenda, S. 106).

B.74.3. Aus den vorerwähnten Vorarbeiten geht hervor, dass das Beschwerdeverfahren grundsätzlich nicht den Zweck hat, Klagen der Bürger zu prüfen.

Dieser Unterschied sowie die Absicht, zu verhindern, dass das Beschwerdeverfahren die administrativen Rechtsbehelfsverfahren beziehungsweise die gerichtlichen Verfahren durchkreuzt, vermag es zu rechtfertigen, dass der Dekretgeber bestimmt hat, dass die Behörde die Beschwerde nicht bearbeiten muss, wenn nicht alle organisierten administrativen Rechtsbehelfsmöglichkeiten angewandt wurden oder ein gerichtliches Verfahren anhängig ist.

Die angefochtene Bestimmung sieht außerdem nur vor, dass die Behörde « nicht verpflichtet » ist, die Beschwerde im vorerwähnten Fall zu bearbeiten. Es ist der Behörde unbenommen, diese Beschwerde trotzdem zu bearbeiten, wenn sie dies für zweckmäßig erachtet, um die Streitigkeit beizulegen. Wenn sie entscheidet, die Beschwerde nicht zu bearbeiten, ist diese Entscheidung gemäß Artikel II.77 § 2 mit Gründen zu versehen und dem Beschwerdeführer innerhalb von zehn Kalendertagen zur Kenntnis zu bringen.

B.74.4. Der angefochtene Artikel II.77 § 1 Nr. 4 Buchstabe *c*) des Verwaltungsdokuments verletzt das in Artikel 28 der Verfassung verankerte Petitionsrecht folglich nicht auf unverhältnismäßige Weise.

B.74.5. Der zweite Teil des fünfzehnten Klagegrunds ist unbegründet.

*III. In Bezug auf die organisatorischen Bestimmungen: die Vernichtung von Verwaltungsdokumenten (sechzehnte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 und zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7148)*

B.75.1. Der sechzehnte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 ist gegen die Artikel III.80 bis III.82 und III.87 bis III.89 des flämischen Verwaltungsdekrets gerichtet.

B.75.2. Diese Bestimmungen regeln die Verwaltung und die Aufbewahrung der Verwaltungsdokumente der flämischen Verwaltung, der flämischen administrativen Rechtsprechungsorgane, der flämischen Beratungsorgane, der flämischen öffentlichen Einrichtungen und, sofern die Verwaltung und die Aufbewahrung zu den regionalen Angelegenheiten gehören (siehe Entscheid Nr. 57/2012 vom 3. Mai 2012), der lokalen Behörden.

Die erwähnten Behörden tragen die administrative Verantwortung für die Verwaltung und die Aufbewahrung der Verwaltungsdokumente, die sie erstellt oder empfangen haben, während ihrer gesamten Lebensdauer ab der Erstellung oder ab dem Eingang bis zur etwaigen Vernichtung (Artikel III.80).

B.75.3. Artikel III.81 bestimmt:

« § 1er. Les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, gèrent et conservent les documents administratifs sous leur responsabilité administrative en bon état, de manière ordonnée et accessible.

§ 2. La gestion et la conservation des documents administratifs sont régies par des règles de gestion.

Les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, désignent une personne responsable pour établir, surveiller et appliquer les règles de gestion.

Chaque instance publique veille à ce que les règles de gestion soient appliquées et évaluées conformément à son propre système de contrôle interne.

§ 3. Le Gouvernement flamand fixe les modalités concernant les règles de gestion et réglemente les tâches, l'expertise et le code de déontologie de la personne responsable ».

B.75.4. Artikel III.82 bestimmt:

« § 1er. Les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, rendent publiques les catégories de documents administratifs dont elles ont la responsabilité administrative.

Le premier alinéa s'applique également aux documents administratifs acquis par l'instance publique auprès d'un tiers, qui ne peuvent être rendus publics, ou ne peuvent l'être que dans une mesure limitée par la volonté de ce tiers.

§ 2. Les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, publient les catégories de documents administratifs dont elles ont la responsabilité administrative et les règles de sélection dans le registre central de l'Autorité flamande.

§ 3. Le Gouvernement flamand fixe les modalités de ce registre et peut déterminer les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à la [publicité] au registre central ».

B.75.5. Artikel III.87 bestimmt:

« § 1er. Des règles de sélection sont établies pour chaque catégorie de document administratif, contenant au moins les informations suivantes :

1° un nom et une description significatifs;

2° l'utilité administrative ou juridique, clarifiée par un délai de conservation, avec la justification correspondante;

3° l'indication de la valeur pour l'intérêt public, la recherche scientifique ou historique ou des fins statistiques, précisée par la destination finale, à savoir soit la destruction, soit la conservation permanente, avec la justification correspondante.

La commission de sélection, visée à l'article III.88, § 1er, peut décider que les règles de sélection doivent contenir des informations supplémentaires.

§ 2. Les règles de sélection produisent leurs effets à compter de la date de leur publication au registre visé à l'article III.82, § 2.

§ 3. Les règles de sélection publiées sont valables pour une période maximale de cinq ans ou jusqu'au transfert de la responsabilité administrative des documents administratifs conformément à l'article III.83.

§ 4. Le Gouvernement flamand arrête les modalités relatives à l'établissement, à l'approbation et à la cohérence des règles de sélection ».

B.75.6. Artikel III.88 bestimmt:

« § 1er. Le Gouvernement flamand crée une commission de sélection pour les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, 1°, 2°, 3° et 4°, et peut créer une ou plusieurs commissions de sélection pour les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, 5°. Ces commissions de sélection sont chargées d'élaborer et de mettre à jour ou d'approuver les règles de sélection.

§ 2. Pour les catégories de documents administratifs liés aux activités ou tâches attribuées à une instance publique, celle-ci établit les règles de sélection de concert avec la commission de sélection.

§ 3. Le Gouvernement flamand fixe les modalités de composition et de fonctionnement des commissions de sélection créées ainsi que les indemnités de leurs membres ».

B.75.7. Artikel III.89 bestimmt:

« § 1er. Les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, ne peuvent détruire des documents administratifs que conformément aux règles de sélection publiées applicables.

§ 2. Jusqu'à la publication des règles de sélection visées à l'article III.87, les listes de sélection visées à l'article 5 de la Loi du 24 juin 1955 sur les archives ou à l'article 11 du Décret du 9 juillet 2010 sur les archives restent en vigueur et les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, peuvent détruire les documents administratifs conformément aux listes de sélection.

Les listes de sélection visées à l'alinéa premier cessent d'être valables cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente disposition.

§ 3. Les documents administratifs pour lesquels aucune règle de sélection visée à l'article III.87, ni aucune liste de sélection valable, visée au paragraphe 2, n'ont été publiées ne peuvent être détruits qu'avec l'autorisation de la commission de sélection compétente.

Le Gouvernement flamand fixe les modalités de cette procédure.

§ 4. Les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, conservent une déclaration datée de la destruction des documents administratifs, qui contient au moins l'identification des documents administratifs détruits et la référence à la disposition permettant la destruction.

Le Gouvernement flamand arrête les modalités concernant le contenu et la [publicité] de ladite déclaration ».

B.76. Die angefochtenen Bestimmungen wurden größtenteils aus dem Dekret vom 9. Juli 2010 « über die verwaltungsmäßig-administrative Archivorganisation » (das so genannte Archivdekret) übernommen, das durch das flämische Verwaltungsdekret aufgehoben worden ist.

Das Archivdekret verpflichtete die betreffenden Behörden nämlich zur Aufbewahrung der Verwaltungsdokumente in gutem, geordnetem und zugänglichem Zustand während ihrer gesamten Lebensdauer ab der Erstellung, dem Erwerb oder dem Eingang bis zur etwaigen Vernichtung (Artikel 5 § 2). Es bestimmte ebenso, dass die Flämische Regierung die näheren Regeln für die Verwaltung der Verwaltungsdokumente festzulegen hatte (Artikel 7 § 2). Es sah eine Auswahlkommission vor, die Auswahllisten nach den von der Flämischen Regierung festgelegten näheren Bestimmungen erstellte (Artikel 11), und es bestimmte, dass die betreffenden Behörden ein Verwaltungsdokument nur dann vernichten durften, wenn sie über eine festgelegte Auswahlliste verfügten und diese Vernichtung den Bestimmungen der festgelegten Auswahlliste entsprach (Artikel 12).

B.77.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7148 machen geltend, dass die betreffenden Behörden nach den angefochtenen Bestimmungen Verwaltungsdokumente sofort vernichten könnten. Die angefochtenen Bestimmungen beeinträchtigten daher das Recht, jedes Verwaltungsdokument einzusehen, machten die Ausübung des Recht auf Zugang zu Umweltinformationen unmöglich und erschwerten den Zugang zum Richter. Ferner wenden sich die klagenden Parteien dagegen, dass die angefochtenen Bestimmungen den zuständigen Auswahlkommissionen verordnungsrechtliche Befugnisse einräumten.

B.77.2. Da die klagenden Parteien nur Einwände gegen die Artikel III.87 bis III.89 des flämischen Verwaltungsdekrets erheben, beschränkt der Gerichtshof seine Prüfung auf diese Bestimmungen.

B.78.1. In den Vorarbeiten heißt es in Bezug auf den angefochtenen Artikel III.87:

« L'alinéa 1er du paragraphe 1er indique qu'il convient d'établir une règle de sélection pour chaque catégorie de documents administratifs. Ensuite, le contenu minimal d'une règle de

sélection doit être établie au niveau décentralisé, étant donné que la destruction de documents administratifs restreint le droit constitutionnel du citoyen à recevoir une copie des documents administratifs. Une règle de sélection contient au moins les éléments suivants. En premier lieu, un nom significatif et une description claire et compréhensible. Deuxièmement, une indication de l'utilité administrative ou juridique, précisée par un délai de conservation suffisamment motivé. Enfin, la valeur pour l'intérêt général, la valeur pour la recherche scientifique ou historique ou la valeur à des fins statistiques doivent également être précisées. Cette sélection est faite en attribuant une affectation définitive clairement motivée qui prévoit en principe deux options, à savoir conserver ou détruire. Dans certains cas, il peut évidemment être opté pour un compromis entre la conservation et la destruction sur la base d'échantillons prédéfinis. Dans ce cas, l'échantillon mathématique est préféré. L'affectation tient compte de la valeur que peuvent avoir les documents administratifs en tant qu'éléments du patrimoine culturel de la Communauté flamande » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, S. 193).

Darüber hinaus wird in den Vorarbeiten bezüglich Artikel III.88 präzisiert:

« Les instances publiques ne peuvent pas simplement détruire leurs documents administratifs. La destruction de documents administratifs constitue en effet une restriction du droit constitutionnel qu'a le citoyen de recevoir une copie de documents administratifs. Les documents administratifs en question étant détruits, il n'est plus possible d'en fournir une copie. C'est la raison pour laquelle l'article en projet prévoit trois scénarios différents à suivre avant que l'instance publique puisse procéder à la destruction des documents administratifs en question.

Dans le premier scénario, l'instance publique dispose de règles de sélection établies et/ou approuvées par la commission de sélection qui tendent à la destruction, en ce qui concerne les catégories de documents administratifs qu'elle souhaite détruire spécifiquement. Sur la base de ces règles de sélection approuvées, l'instance publique peut décider de détruire ou non ses documents administratifs. L'instance publique a toujours ce choix, étant donné qu'il n'existe aucune obligation de destruction. Il n'existe en effet une obligation de conservation que lorsque la règle de sélection concernée tend à la conservation. Si l'instance publique ne dispose pas de règles de sélection approuvées par la commission de sélection, elle doit suivre le deuxième ou le troisième scénario. Ces scénarios sont précisés ci-dessous.

Dans le deuxième scénario, l'instance publique dispose d'une liste de sélection qui a été établie et approuvée conformément aux dispositions prévues par l'article 5 de la loi du 24 juin 1955 relative aux archives ou conformément à celles qui sont énoncées à l'article 11 du décret du 9 juillet 2010. Si une instance publique dispose encore d'une telle liste de sélection, elle peut aussi effectivement détruire les documents administratifs dont il était précisé, au niveau de la catégorie, qu'ils étaient destinés à être détruits. Ici aussi, l'instance publique a toujours le choix de procéder ou non à la destruction, étant donné que ni la loi du 24 juin 1955 relative aux archives ni le décret du 9 juillet 2010 ne faisaient état d'une obligation de destruction. Dans les réglementations antérieures aussi, il était seulement question d'une obligation de conservation implicite. Ces listes de sélection perdent toutefois leur valeur dès que la présente disposition est entrée en vigueur depuis plus de cinq ans. Après cinq ans, ces listes de sélection doivent être mises à jour par la commission de sélection compétente, qui doit établir des règles de sélection pour les catégories de documents administratifs qui figuraient sur la liste de sélection. Si tel n'est pas le cas, il y a lieu de suivre le troisième scénario.

Dans le troisième scénario, il n'existe pas (encore) de règles de sélection établies et approuvées en ce qui concerne les documents administratifs que l'instance publique souhaite détruire et rien n'est précisé non plus dans les listes de sélection établies et approuvées conformément aux dispositions contenues dans l'article 5 de la loi du 24 juin 1955 relative aux archives ou conformément à celles qui sont énoncées à l'article 11 du décret du 9 juillet 2010. Si un tel scénario se produit, l'instance publique peut demander une autorisation de destruction à la commission de sélection compétente. Le Gouvernement flamand arrêtera la procédure qui doit être suivie à cette fin.

Indépendamment du scénario suivi par l'instance publique afin de détruire des documents administratifs, elle garde toujours une déclaration datée qui documente cette destruction. Cette déclaration contient au moins une description des (catégories de) documents administratifs qui ont été détruits, une indication du scénario suivi et une référence à la règle de sélection autorisant la destruction. Le Gouvernement flamand précisera concrètement le contenu de cette déclaration et la manière dont celle-ci est publiée » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1656/1, SS. 195-196).

B.78.2. Dem Wortlaut der angefochtenen Bestimmungen und den vorerwähnten Vorarbeiten lässt sich entnehmen, dass die betreffenden Behörden Verwaltungsdokumente grundsätzlich nur gemäß den einschlägigen bekanntgemachten Auswahlregeln vernichten dürfen (Artikel III.89 § 1). Diese Auswahlregeln beinhalten, mit zugehöriger Begründung, eine Aufbewahrungsfrist sowie den endgültigen Bestimmungszweck, der entweder in der Vernichtung oder einer dauerhaften Aufbewahrung besteht (Artikel III.87). Sie werden pro Kategorie der Verwaltungsdokumente von einer Auswahlkommission ausgearbeitet, die ihrerseits von der Flämischen Regierung einzurichten ist (Artikel III.88).

Verwaltungsdokumente, zu denen keine Auswahlregeln bekanntgemacht wurden, können nur gemäß den im Archivgesetz vom 24. Juni 1955 oder im Dekret vom 9. Juli 2010 « über die verwaltungsmäßig-administrative Archivorganisation » erwähnten Auswahllisten vernichtet werden (Artikel III.89 § 2). Bei Fehlen solcher Auswahllisten können die Verwaltungsdokumente nur mit Zustimmung der zuständigen Auswahlkommission und im Einklang mit dem von der Flämischen Regierung festgelegten Verfahren vernichtet werden (Artikel III.89 § 3).

Bei Vernichtung eines Verwaltungsdokuments muss die Behörde darüber eine mit Datum versehene Erklärung aufbewahren, die zumindest eine Auflistung der vernichteten Verwaltungsdokumente und einen Verweis auf die Bestimmung enthält, die die Vernichtung erlaubt (Artikel III.89 § 4).

B.78.3. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der Dekretgeber die Vernichtung von Verwaltungsdokumenten mit ausreichenden Garantien versehen hat, um zu verhindern, dass diese die Rechte der betroffenen Rechtsuchenden verletzt.

B.78.4. Sowohl die Flämische Regierung (im Rahmen ihrer Ausführungsbestimmungen) als auch die vorerwähnten Auswahlkommissionen (im Rahmen der Ausarbeitung der Auswahlregeln und der Erteilung der individuellen Zustimmung) und die betreffenden Behörden (im Rahmen der Anwendung der einschlägigen Bestimmungen und Auswahlregeln) sind verpflichtet, die allgemeinen Grundsätze der ordnungsgemäßen Verwaltung einzuhalten, nach denen Verwaltungsdokumente nicht vorzeitig und auf willkürliche Art und Weise vernichtet werden dürfen.

Sofern die klagenden Parteien anführen, dass die angefochtenen Bestimmungen zur Folge hätten, dass Verwaltungsdokumente vorzeitig und willkürlich vernichtet würden, beanstandet ihr Klagegrund daher auch nicht die gesetzeskräftige Norm selbst, sondern deren etwaige rechtswidrige Anwendung, zu der sich der Gerichtshof nicht äußern darf.

B.78.5. Es reicht aus, festzustellen, dass die der Auswahlkommission eingeräumte Befugnis zur Ausarbeitung von Auswahlregeln es ihr erlaubt, Regeln zu formulieren, die die Behörden keineswegs dazu verpflichten können, die Vernichtung vorzunehmen, sondern die gegebenenfalls nur die entsprechende Möglichkeit einräumen. Da der Dekretgeber selbst bestimmt hat, welche Informationen diese Auswahlregeln zumindest beinhalten müssen, und die Flämische Regierung die näheren Regelungen in Bezug auf die Ausarbeitung, die Genehmigung und die gegenseitige Konsistenz der Auswahlregeln festlegt, stellt die Festlegung dieser Auswahlregeln pro Kategorie der Verwaltungsdokumente jedenfalls bloß eine ergänzende Ausführungsmaßnahme mit einer beschränkten und technischen Tragweite dar.

B.78.6. Der sechzehnte Klagegrund ist unbegründet.

*IV. In Bezug auf die Aufhebungsbestimmungen: die Aufhebung des Dekrets vom 26. März 2004 « über die Öffentlichkeit der Verwaltung » (einziger Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7100 und siebzehnter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119)*

B.79. Der sechste Teil des einzigen Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7100 und der siebzehnte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 richten sich gegen Artikel IV.273 Nr. 4 des flämischen Verwaltungsdekrets, der die Aufhebung des Dekrets vom 26. März 2004 « über die Öffentlichkeit der Verwaltung » vorsieht.

Die klagenden Parteien beanstanden mit dem ersten Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7100 und mit dem dritten, sechsten, elften und dreizehnten Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 die Beschränkungen bezüglich der Öffentlichkeit der Verwaltung, die das angefochtene Dekret einführe. Aus denselben Gründen, die in diesen Klagegründen ausgeführt worden sind, verletze die Aufhebung des Dekrets vom 26. März 2004 die Artikel 23 und 32 der Verfassung in Verbindung mit dem Übereinkommen von Aarhus.

B.80.1. Aus den in B.7 bis B.17, B.24 bis B.28, B.34 bis B.35, B.55 bis B.61 und B.65 bis B.66 dargelegten Gründen sind der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7100 und der dritte, sechste, elfte und dreizehnte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 nicht begründet.

Da die klagenden Parteien keine gesonderten Einwände gegen die Bestimmung zur Aufhebung des Dekrets vom 26. März 2004 « über die Öffentlichkeit der Verwaltung » geltend machen, sind die Klagegründe, die sich gegen diese Aufhebungsbestimmung richten, ebenso nicht begründet.

B.80.2. Der sechste Teil des einzigen Klagegrunds in der Rechtssache Nr. 7100 und der siebtzehnte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 sind unbegründet.

*V. In Bezug auf das Fehlen einer Stellungnahme der Datenschutzbehörde (achtzehnter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119)*

B.81. Im achtzehnten Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 wenden sich die klagenden Parteien dagegen, dass die in den anderen Klagegründen angefochtenen Bestimmungen des

flämischen Verwaltungsdekrets angenommen worden seien, ohne dass die Stellungnahme der Datenschutzbehörde eingeholt worden sei. Die angefochtenen Bestimmungen verletzen daher die Artikel 10, 11, 23 und 32 der Verfassung in Verbindung mit der Datenschutz-Grundverordnung.

B.82.1. Artikel 36 Absatz 4 der Datenschutz-Grundverordnung bestimmt:

« Die Mitgliedstaaten konsultieren die Aufsichtsbehörde bei der Ausarbeitung eines Vorschlags für von einem nationalen Parlament zu erlassende Gesetzgebungsmaßnahmen oder von auf solchen Gesetzgebungsmaßnahmen basierenden Regelungsmaßnahmen, die die Verarbeitung betreffen ».

B.82.2. Ohne dass beurteilt werden muss, ob der Gerichtshof befugt ist, den Einwand zu prüfen, der aus einem Verstoß gegen Artikel 36 Absatz 4 der Datenschutz-Grundverordnung abgeleitet ist, reicht es aus, festzustellen, dass die klagenden Parteien nicht nachweisen, welche der angefochtenen Bestimmungen die « Verarbeitung » personenbezogener Daten betreffen und dementsprechend in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fallen.

Sofern die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 7119 insbesondere auf die im ersten und zehnten Klagegrund angefochtenen Artikel II.7 und II.38 des flämischen Verwaltungsdekrets verweisen, lässt sich feststellen, dass diese Bestimmungen sich nicht auf die Verarbeitung personenbezogener Daten beziehen, sondern lediglich festlegen, dass die Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten beachtet werden müssen.

B.82.3. Der achtzehnte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 7119 ist unbegründet. Dem Antrag der klagenden Parteien, dem Gerichtshof der Europäischen Union eine Vorabentscheidungsfrage zu stellen, ist daher nicht stattzugeben.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt die Artikel II.34 Nr. 4 und II.36 Nr. 3 des flämischen Verwaltungsdekrets vom 7. Dezember 2018 für nichtig, sofern sie nicht festlegen, dass die darin geregelten Ausnahmegründe nur angewandt werden können, solange die Möglichkeit besteht, eine Straf- oder Verwaltungssanktion zu verhängen;

- weist die Klagen vorbehaltlich der in B.40.2 erwähnten Auslegung im Übrigen zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 12. März 2020.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen